



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 11
TOMO III

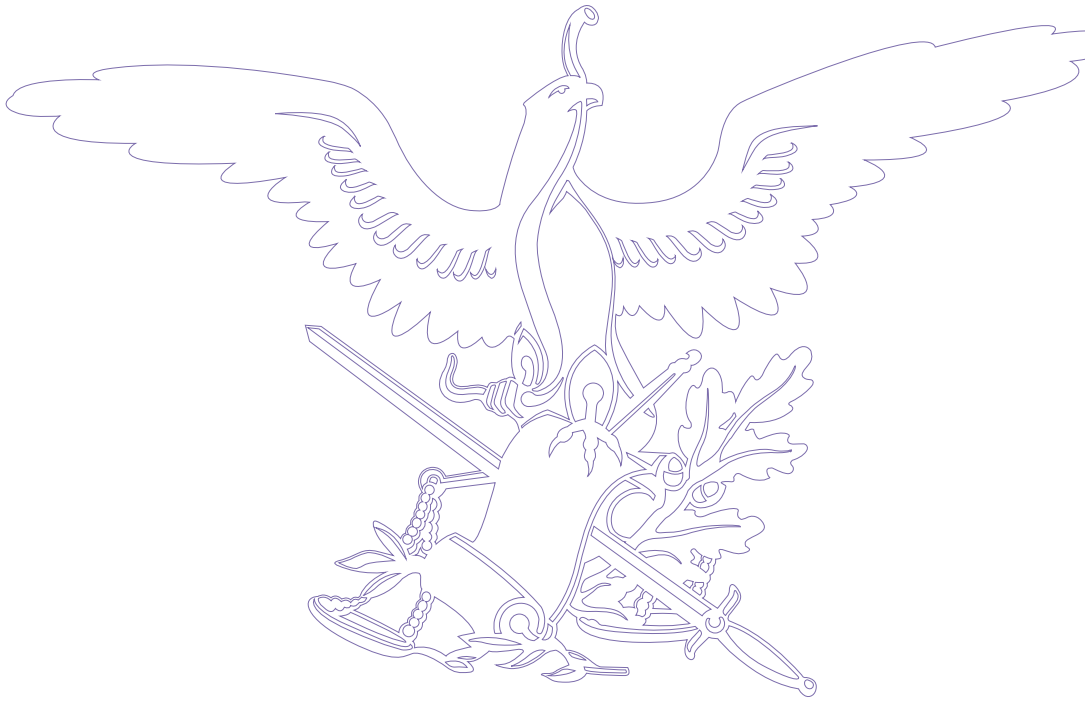
Marzo de 2022

Segunda Sala y Plenos de Circuito

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 11
TOMO III

Marzo de 2022

Segunda Sala y Plenos de Circuito

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 Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Consejo de la Judicatura Federal





DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE PLENOS DE CIRCUITO

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	5°	Presidente	JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO
	2°		MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO
	3°		HUMBERTO MANUEL ROMÁN FRANCO
	4°		HÉCTOR LARA GONZÁLEZ
	5°		JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ
	6°		MARÍA DOLORES NÚÑEZ SOLORIO
	7°		MIGUEL ENRIQUE SÁNCHEZ FRÍAS
	8°		TAISSIA CRUZ PARCERO
	9°		-----
	10°		CARLOS LÓPEZ CRUZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	2°	Presidente	ARTURO ITURBE RIVAS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		ARTURO ITURBE RIVAS
	3°		ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA
	4°		PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ
	5°		MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ
	6°		ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ
	7°		FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA
	10°		ALFREDO ENRIQUE BAEZ LÓPEZ
	11°		JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ
	12°		ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON
	13°		JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ
	14°		EMMA GASPAR SANTANA
	15°		IRMA LETICIA FLORES DÍAZ
	16°		MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS
	17°		ROLANDO GONZÁLEZ LICONA
	18°		JUAN CARLOS CRUZ RAZO
	19°		JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA
	20°		MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO
	21°		GUILLERMINA COUTIÑO MATA
	22°		ROSA GONZÁLEZ VALDÉS
	23°		JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	8°	Presidenta	MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO
	2°		ILIANA FABRICIA CONTRERAS PERALES
	3°		PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO
	4°		MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY
	5°		ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ
	6°		FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ
	7°		HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
	8°		MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO
	9°		GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES
	10°		MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO
	11°		FERNANDO RANGEL RAMÍREZ
	12°		GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ
	13°		JUDITH MOCTEZUMA OLVERA
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		MANUEL ERNESTO SALOMA VERA
	16°		ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	9°	Presidente	EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE
	2°		JORGE VILLALPANDO BRAVO
	3°		LOURDES MINERVA CIFUENTES BAZÁN
	4°		IDALIA PEÑA CRISTO
	5°		ANTONIO REBOLLO TORRES
	6°		GENARO RIVERA
	7°		JOEL DARÍO OJEDA ROMO
	8°		REBECA PATRICIA ORTIZ ALFIE
	9°		EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER
	10°		GILBERTO ROMERO GUZMÁN
	11°		ELISA JIMÉNEZ AGUILAR
	12°		SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
	13°		JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
	14°		TARSICIO AGUILERA TRONCOSO
	15°		JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ
	16°		ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ
	17°		SANDRA VERÓNICA CAMACHO CÁRDENAS

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

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

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA,
Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO
TIPOS DE PLENO (ESPECIALIZADOS)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	4°	Presidente	MAURICIO TORRES MARTÍNEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		JORGE ARTURO SÁNCHEZ JIMÉNEZ
	2°		JORGE MARIO MONTELLANO ITURRALDE
	3°		MARÍA ELENA LEGUÍZAMO FERRER
	4°		MAURICIO TORRES MARTÍNEZ
Nezahualcóyotl	1°		HUGO GÓMEZ ÁVILA
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Nezahualcóyotl	2°	Presidente	MANUEL MUÑOZ BASTIDA
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA			
Naucalpan	1°		JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ
	2°		MÓNICA ALEJANDRA SOTO BUENO
	3°		VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO
	4°		BERNARDINO CARMONA LEÓN
Nezahualcóyotl	2°		MANUEL MUÑOZ BASTIDA

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL

Toluca	1°		JACINTO JUÁREZ ROSAS
	2°		JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO
	3°		ISAÍAS ZÁRATE MARTÍNEZ
	4°		FERNANDO SÁNCHEZ CALDERÓN
Nezahualcóyotl	1°		MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO

Toluca	1°		-----
	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
	2°		JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
Nezahualcóyotl	2°		JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	2°	Presidente	ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Zapopan	1°		JOSÉ CLEMENTE CERVANTES
	2°		ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS
	3°		ALBERTO DÍAZ DÍAZ
	4°		FABIOLA MORENO PÉREZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	7°	Presidente	MOISÉS MUÑOZ PADILLA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JESÚS DE ÁVILA HUERTA
	2°		RENÉ OLVERA GAMBOA
	3°		JACOB TRONCOSO ÁVILA
	4°		ROBERTO CHARCAS LEÓN
	5°		ÓSCAR HERNÁNDEZ PERAZA
	6°		SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO
	7°		MOISÉS MUÑOZ PADILLA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	6°	Presidente	JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JUAN MANUEL ARREDONDO ELÍAS
	2°		SAMUEL ALBERTO VILLANUEVA OROZCO
	3°		UBALDO GARCÍA ARMAS
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		PAULINO LÓPEZ MILLÁN
	6°		JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	6°	Presidente	FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ
	2°		HÉCTOR PÉREZ PÉREZ
	3°		GABRIELA GUADALUPE HUÍZAR FLORES
	4°		ARMIDA BUENROSTRO MARTÍNEZ
	5°		GERMÁN RAMÍREZ LUQUÍN
	6°		FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	2°	Presidente	JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA
	1°		JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
	1°		PATRICIO LEOPOLDO VARGAS ALARCÓN
	2°		MAURICIO JAVIER ESPINOSA JIMÉNEZ
	2°		FELISA DÍAZ ORDAZ VERA
	2°		JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	3°	Presidente	JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ROGELIO CEPEDA TREVIÑO
	2°		ESTEBAN ÁLVAREZ TRONCOSO
	3°		JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	2°	Presidente	JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ANTONIO CEJA OCHOA
	2°		JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS
	3°		FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	3°	Presidente	GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		EDMUNDO ADAME PÉREZ
	2°		BLANCA EVELIA PARRA MEZA
	3°		GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ
	4°		JORGE HOLDER GÓMEZ
	5°		GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL QUINTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Hermosillo	3°	Presidente PENAL Y ADMVA.	LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Hermosillo	1°	PENAL Y ADMVA.	MARÍA LIZETH OLVERA CENTENO
	2°	PENAL Y ADMVA.	MANUEL MARÍA MORTEO REYES
	3°	PENAL Y ADMVA.	LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA
	1°	CIVIL Y TBJO.	ARTURO CASTAÑEDA BONFIL
	2°	CIVIL Y TBJO.	MARTÍN ALEJANDRO CAÑIZALES ESPARZA
	3°	CIVIL Y TBJO.	FEDERICO RODRÍGUEZ CELIS

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	2°	Presidente	ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		ALEJANDRA JARQUÍN CARRASCO
	2°		ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN
	3°		MANUEL DÍAZ INFANTE MÁRQUEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	1°	Presidente	FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ
	2°		MARÍA LEONOR PACHECO FIGUEROA
	3°		MANUEL ROJAS FONSECA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	1°	Presidente	SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS
	2°		JOSÉ GABRIEL CLEMENTE RODRÍGUEZ
	3°		ALEJANDRO DE JESÚS BALTAZAR ROBLES

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

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

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

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Boca del Río	1°	Presidente	VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ
	1°		LUIS GARCÍA SEDAS
	1°		-----
	2°		ROBERTO CASTILLO GARRIDO
	2°		OCTAVIO RAMOS RAMOS
	2°		ALFONSO ORTIZ LÓPEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	1°	Presidente	CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ

MAGISTRADOS INTEGRANTES

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	2°	Presidente	JORGE TOSS CAPISTRÁN

MAGISTRADOS INTEGRANTES

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

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Torreón	3°	Presidente PENAL Y ADMVA.	MIGUEL NEGRETE GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Torreón	1°	PENAL Y ADMVA.	PEDRO HERMIDA PÉREZ
	2°	PENAL Y ADMVA.	RICARDO SAMANIEGO RAMÍREZ
	3°	PENAL Y ADMVA.	MIGUEL NEGRETE GARCÍA
	1°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE
	2°	CIVIL Y TBJO.	MIGUEL ÁNGEL CRUZ HERNÁNDEZ
Saltillo		PENAL Y TBJO.	SANTIAGO GALLARDO LERMA
		ADMVA. Y CIVIL	HÉCTOR ALEJANDRO TREVIÑO DE LA GARZA

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

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Villahermosa		Presidente ADMVA.	ALFREDO BARRERA FLORES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Villahermosa		PENAL	JAIME FLORES CRUZ
		ADMVA.	ALFREDO BARRERA FLORES
		CIVIL	EDUARDO ANTONIO MÉNDEZ GRANADO
	1°	TBJO.	ÁNGEL RODRÍGUEZ MALDONADO
	2°	TBJO.	CUAUHTÉMOC CÁRLOCK SÁNCHEZ
Coatzacoalcos	1°		CARLOS SOLÍS BRICEÑO
	2°		JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Morelia	2°	Presidente ADMVA. Y TBJO.	MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Morelia		PENAL	FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO
	1°	ADMVA. Y TBJO.	JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA
	2°	ADMVA. Y TBJO.	MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ
	3°	ADMVA. Y TBJO.	NOÉ HERRERA PEREA
	1°	CIVIL	CARLOS HINOSTROSA ROJAS
	2°	CIVIL	GÜNTHER DEMIÁN HERNÁNDEZ NÚÑEZ

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

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Bartolo Coyotepec	1°	Presidente	LINO CAMACHO FUENTES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ELIZABETH FRANCO CERVANTES
	1°		LINO CAMACHO FUENTES
	1°		-----
	2°		JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO
	2°		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2°		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Oaxaca	2°	Presidenta	LUZ IDALIA OSORIO ROJAS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Oaxaca	1°		ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN
	1°		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1°		-----
	2°		LUZ IDALIA OSORIO ROJAS
	2°		MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ
	2°		ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mérida		Presidente CIVIL Y ADMVA.	TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mérida		PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
		CIVIL Y ADMVA.	TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ
		TBJO. Y ADMVA.	RAQUEL FLORES GARCÍA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tijuana	1°	Presidente	JORGE SALAZAR CADENA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		JUAN MANUEL GARCÍA FIGUEROA
	2°		GRACIELA MARGARITA LANDA DURÁN
	3°		ALFREDO MANUEL BAUTISTA ENCINA
	4°		ISAÍAS CORONA CORONADO
	5°		HÉCTOR GUILLERMO MALDONADO MALDONADO
	6°		JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA
Tijuana	1°		JORGE SALAZAR CADENA
	2°		CASIMIRO BARRÓN TORRES

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	1°	Presidente	ROBERTO HOYOS APONTE
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARAIBAR
	1°		ROBERTO HOYOS APONTE
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		RICARDO GARDUÑO PASTEN
	2°		ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
	2°		FRANCISCO JAVIER ARAUJO AGUILAR

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	1°	Presidente	JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO
	1°		-----
	1°		JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA
	2°		ARTURO HERNÁNDEZ TORRES
	2°		JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ
	2°		RENATA GILIOLA SUÁREZ TÉLLEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	1°	Presidente	ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN
	2°		MOISÉS DUARTE BRIZ
	3°		GUSTAVO ALMENDÁREZ GARCÍA

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

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Chihuahua	2°	Presidente CIVIL Y TBJO	IGNACIO CUENCA ZAMORA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Chihuahua	1°	PENAL Y ADMVA.	EDUARDO OCHOA TORRES
	2°	PENAL Y ADMVA.	AMÍLCAR ASael ESTRADA SÁNCHEZ
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	IGNACIO CUENCA ZAMORA
	3°	CIVIL Y TBJO.	GABRIEL ASCENCIÓN GALVÁN CARRIZALES
Cd. Juárez	1°		HÉCTOR GUZMÁN CASTILLO
	2°		JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cuernavaca	3°	Presidenta	YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ
	2°		JUAN JOSÉ FRANCO LUNA
	3°		YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO

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

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

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Reynosa	2°	Presidente	OSBALDO LÓPEZ GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cd. Victoria	1°	PENAL Y TBJO.	JAVIER LOYOLA SOSA
	2°	PENAL Y TBJO.	DANIEL RICARDO FLORES LÓPEZ
	1°	ADMVA. Y CIVIL	-----
	2°	ADMVA. Y CIVIL	CARLOS MARTÍN HERNÁNDEZ CARLOS
Reynosa	1°		MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
	2°		OSBALDO LÓPEZ GARCÍA

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

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

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Acapulco	2°	PENAL Y ADMVA.	LUCIO LEYVA NAVA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Acapulco	1°	PENAL Y ADMVA.	JUAN PEDRO CONTRERAS NAVARRO
	2°	PENAL Y ADMVA.	LUCIO LEYVA NAVA
Chilpancingo	1°	CIVIL Y TBJO.	VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO PEÑALOZA HERAS
	3°	CIVIL Y TBJO.	JUSTINO GALLEGOS ESCOBAR

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Querétaro	2°	Presidente ADMVA. Y CIVIL	CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Querétaro		PENAL Y ADMVA.	EUSTACIO ESTEBAN SALINAS WOLBERG
	1°	ADMVA. Y CIVIL	RAMIRO RODRÍGUEZ PÉREZ
	2°	ADMVA. Y CIVIL	CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA
	3°	ADMVA. Y CIVIL	ENRIQUE VILLANUEVA CHÁVEZ
		ADMVA. Y TBJO.	MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zacatecas	1°	Presidente	PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zacatecas	1°		EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
	1°		PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO
	1°		-----
	2°		JUAN GABRIEL SÁNCHEZ IRIARTE
	2°		CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE
	2°		FRANCISCO OLMOS AVILEZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tepic	2°	Presidente	FERNANDO ROCHÍN GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tepic	1°		ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN
	1°		JUAN GARCÍA OROZCO
	1°		VÍCTORINO ROJAS RIVERA
	2°		CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		FERNANDO ROCHÍN GARCÍA
	2°		MARCELINO ÁNGEL RAMÍREZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Durango	2°	Presidente	CARLOS CARMONA GRACIA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		RAMONA MANUELA CAMPOS SAUCEDA
	2°		CARLOS CARMONA GRACIA
	3°		DANIEL JÁUREGUI QUINTERO
	4°		GERARDO TORRES GARCÍA

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cancún	2°	Presidenta	PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cancún	1°		ALFONSO GABRIEL GARCÍA LANZ
	2°		PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ
	3°		LEONEL JESÚS HIDALGO

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Apizaco	2°	Presidente	MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Apizaco	1°		JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA
	1°		NICOLÁS CASTILLO MARTÍNEZ
	1°		MYRIAM DEL PERPETUO SOCORRO RODRÍGUEZ JARA
	2°		MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ
	2°		JOSÉ MANUEL VÉLEZ BARAJAS
	2°		JOSÉ DANIEL NOGUEIRA RUIZ

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Pachuca	3°	Presidente	AURELIANO VARONA AGUIRRE
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Pachuca	1°		JUAN CARLOS HINOJOSA ZAMORA
	2°		EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
	3°		AURELIANO VARONA AGUIRRE

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

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Aguascalientes	1°	Presidente	DAVID PÉREZ CHÁVEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Aguascalientes	1°		DAVID PÉREZ CHÁVEZ
	2°		PATRICIA MÚJICA LÓPEZ
	3°		SILVERIO RODRÍGUEZ CARRILLO
	4°		ROBERTO LARA HERNÁNDEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez
Mgdo. José Alfonso Montalvo Martínez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. José Rogelio Alanís García
Mgdo. Héctor Lara González

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

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

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

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán
Mgda. María Dolores Núñez Solorio

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

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

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

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgda. Taissia Cruz Parcero
Mgdo. Jorge Isaac Lagunes Leano

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

Mgdo. Michele Franco González
Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Benítez

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

Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

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

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

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

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

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

Mgda. Alma Delia Aguilar Chávez Nava
Mgdo. Osmar Armando Cruz Quiroz

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

Mgdo. Ricardo Gallardo Vara
Mgdo. José Patricio González-Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

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

Mgdo. Jorge Antonio Cruz Ramos
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

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

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Juan Carlos Guzmán Rosas
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

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

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

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

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

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

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

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

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

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

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

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

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

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

Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

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

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

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

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz
Mgdo. Diego Alejandro Ramírez Velázquez

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

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

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

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

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

Mgdo. Manuel Camargo Serrano
Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

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

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

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

Mgdo. Salvador Alvarado López
Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montañó

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

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

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

Mgda. Rosa González Valdés
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgda. Iliana Fabricia Contreras Perales
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

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

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

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

Mgda. Mónica Cacho Maldonado
Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy

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

Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger
Mgdo. Israel Flores Rodríguez
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

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

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

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

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro

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

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

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

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

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

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez

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

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán

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

Mgda. Cecilia Armengol Alonso
Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

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

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

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

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

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

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

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

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

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

Mgdo. Adín Antonio de León Gálvez
Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López

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

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo
Mgdo. Benito Arnulfo Zurita Infante

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

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

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

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

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

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez
Mgdo. Fernando Silva García

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

Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Genaro Rivera
Mgda. Estela Berenice Vargas Bravo Piedras

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

Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

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

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

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

Mgda. Ángela Teresita de Jesús Estrada Esparza
Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

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

Mgda. María de Lourdes Margarita García Galicia
Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

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

Mgda. Norma Delgado Bugarín
Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Ángel Ponce Peña

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

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández

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

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña
Mgdo. Héctor Orduña Sosa

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

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López

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

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

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

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

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

Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

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

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

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

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco
Mgda. Olga Lidia Treviño Berrones

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

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

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Jorge Mario Montellano Iturralde

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María Elena Leguizamó Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. María Luisa Cervantes Ayala
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Raúl Angulo Garfias
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González

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

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

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgda. Mireya Meléndez Almaraz
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

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

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

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Arturo García Torres
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros
Mgda. Fabiola Moreno Pérez

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Gloria Avecia Solano
Mgdo. Jesús de Ávila Huerta
Mgdo. Gerardo Vázquez Morales

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. René Olvera Gamboa

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

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

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

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Claudia Mavel Curiel López
Mgdo. Leonel Medina Rubio
Mgdo. Moisés Muñoz Padilla

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Édgar Israel Flores del Toro
Mgdo. Paulino López Millán
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. María Enriqueta Fernández Haggar
Mgdo. José Luis Sierra López

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Armida Buenrostro Martínez
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Armando Ernesto Pérez Hurtado
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huevo
Mgdo. Jesús Valencia Peña

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García
Mgdo. Patricio Leopoldo Vargas Alarcón

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

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Mauricio Javier Espinosa Jiménez
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio Eduardo Alvarado Puente
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia
Mgda. Sandra Elizabeth López Barajas

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza
Mgdo. Édgar Ulises Rentería Cabañez

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Guillermo Erik Silva González
Mgdo. Óscar Alejandro Zúñiga Vidales

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

Monterrey, N.L.
Mgda. Angelina Espino Zapata
Mgdo. Jorge Holder Gómez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

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

Monterrey, N.L.
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. Raúl Martínez Martínez
Mgda. María Lizeth Olvera Centeno
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

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

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

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgda. Luz Elba De la Torre Orozco
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

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

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

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. José Israel Hernández Tirado
Mgdo. David Solís Pérez

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

Hermosillo, Son.
Mgda. Cecilia Aguilera Ríos
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Alejandra Jarquín Carrasco
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. Armando Mata Morales
Mgdo. Arturo Gamaliel Ruiz Jiménez

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgdo. Alfredo Aragón Jiménez Castro
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Puebla, Pue.
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

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

Puebla, Pue.
Mgda. Gloria García Reyes
Mgdo. Francisco Esteban González Chávez
Mgdo. José Ybraín Hernández Lima

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Mario Machorro Castillo
Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Breyman Labastida Martínez
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgda. Adriana Matzayani Sánchez Romo

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

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

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

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

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

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

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

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Alfonso Ortiz López
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

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

Xalapa, Ver.
Mgda. Marisol Barajas Cruz
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

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

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

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

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

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

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

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

Xalapa, Ver.

Mgdo. Neófito López Ramos

Mgdo. Luis Vega Ramírez

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

Xalapa, Ver.

Mgda. Selina Haidé Avante Juárez

Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez

Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano

Mgdo. Pedro Hermida Pérez

Mgdo. Enrique Torres Segura

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Victoriano Eduardo Alanís García

Mgdo. Tito Contreras Pastrana

Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

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

Torreón, Coah.

Mgdo. José Ávalos Cota

Mgdo. Miguel Negrete García

Mgdo. Gerardo Ortiz Pérez de los Reyes

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

Saltillo, Coah.

Mgda. Ana Luisa Beltrán González

Mgdo. Santiago Gallardo Lerma

Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Fernando Estrada Vásquez

Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

Mgdo. Héctor Alejandro Treviño de la Garza

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez

Mgdo. Iván Millán Escalera

Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández

Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral

Mgda. María Elena Recio Ruiz

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez

Mgdo. Carlos Miguel García Treviño

Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Benito Eliseo García Zamudio

Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura

Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Alejandro Andraca Carrera

Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique

Mgdo. José Antonio Montoya García

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Nelsson Pedraza Sotelo

Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes

Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Mauricio Barajas Villa

Mgdo. José Javier Martínez Vega

Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco

Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales

Mgda. Dalila Quero Juárez

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro

Mgdo. Mario César Flores Muñoz

Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

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

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mario Roberto Cantú Barajas
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Eduardo Castillo Robles
Mgdo. Jaime Flores Cruz
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Eduardo Antonio Méndez Granado
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Pedro José Zorrilla Ricárdez

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González
Mgdo. José Manuel Rodríguez Puerto

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Carlos Solís Briceño

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez
Mgdo. Héctor Riveros Caraza

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

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jesús Enrique Palacios Iniestra
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

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

Morelia, Mich.
Mgdo. David Huerta Mora
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

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

Morelia, Mich.
Mgda. Desireé Cataneo Dávila
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez

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

Morelia, Mich.
Mgda. Martha Cruz González
Mgdo. Noé Herrera Perea
Mgdo. Alberto Roldán Olvera

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo
Mgdo. Carlos Hinostrosa Rojas
Mgdo. Ulises Torres Baltazar

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Günther Demián Hernández Núñez
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz
Mgdo. Taide Noel Sánchez Núñez

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Gilberto Estrada Torres
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi

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

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

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgda. Angélica Ramírez Trejo

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

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

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

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

Culiacán, Sin.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

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

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

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

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

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgda. Elizabeth Franco Cervantes

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León

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

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

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

Mérida, Yuc.

Mgdo. Jorge Enrique Eden Wynter García

Mgdo. Pablo Jesús Hernández Moreno

Mgdo. Juan Carlos Moreno López

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

Mérida, Yuc.

Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones

Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano

Mgdo. Teddy Abraham Torres López

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

Mérida, Yuc.

Mgda. Raquel Flores García

Mgda. Julia Ramírez Alvarado

Mgdo. René Rubio Escobar

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

Mérida, Yuc.

Mgda. Mirza Estela Be Herrera

Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina

Mgda. Mayra González Solís

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

Tijuana, B.C.
Mgda. Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado
Mgdo. Alejandro Rodríguez Escobar
Mgdo. Jorge Salazar Cadena

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

Tijuana, B.C.
Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola
Mgdo. Casimiro Barrón Torres
Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Juan Manuel García Arreguín
Mgdo. Juan Manuel García Figueroa
Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgda. Graciela Margarita Landa Durán
Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina
Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Isaías Corona Coronado
Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez
Mgdo. David Guerrero Espríu

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgda. Matilde del Carmen González Barbosa
Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado
Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

**Sexto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya
Mgdo. Alejandro Gracia Gómez
Mgdo. Domingo Romero Morales

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baráibar
Mgdo. Roberto Hoyos Aponte
Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco Javier Araujo Aguilar
Mgdo. Ricardo Garduño Pasten
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Arturo Hernández Torres
Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez
Mgda. Renata Giliola Suárez Téllez

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

Guanajuato, Gto.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgdo. Arturo González Padrón
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

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

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

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

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

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco González Chávez
Mgdo. Erubiel Ernesto Gutiérrez Castillo
Mgda. Rafaela Madrid Padilla

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Ángel Michel Sánchez
Mgdo. Celestino Miranda Vázquez
Mgdo. Serafín Salazar Jiménez

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera
Mgdo. José Martín Hernández Simental
Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Amílcar Asael Estrada Sánchez
Mgdo. Rafael Rivera Durón
Mgda. Nancy Elizabeth Sánchez Corona

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

Chihuahua, Chih.

Mgda. María del Carmen Cordero Martínez

Mgdo. Arturo Alberto González Ferreiro

Mgdo. Manuel Armando Juárez Morales

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

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna

Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora

Mgdo. José de Jesús González Ruiz

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

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Abraham Calderón Díaz

Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales

Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. Héctor Guzmán Castillo

Mgdo. Julio Ramos Salas

Mgda. María Teresa Zambrano Calero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Roberto Blanco Gómez
Mgdo. José Elías Gallegos Benítez
Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

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

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

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

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

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

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

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Enrique Magaña Díaz

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Edgar Genaro Cedillo Velázquez
Mgdo. Everardo Orbe de la O
Mgdo. Juan Guillermo Silva Rodríguez

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Javier Loyola Sosa

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Carlos Martín Hernández Carlos
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

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

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

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

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Pedro Guerrero Trejo
Mgdo. Alejandro Jiménez López

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Miguel Moreno Camacho
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

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

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

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

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava
Mgda. Estela Platero Salado

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Alberto Emilio Carmona
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Justino Gallegos Escobar
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

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

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

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Luis Almazán Barrera

Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo

Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Mario Alberto Adame Nava

Mgda. Marisol Castañeda Pérez

Mgdo. Germán Tena Campero

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

Querétaro, Qro.

Mgda. Leticia Morales García

Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez

Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Carlos Hernández García

Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo

Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

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

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

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgdo. Francisco Olmos Avilez
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Víctorino Rojas Rivera
Mgdo. Enrique Zayas Roldán

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgda. Ramona Manuela Campos Saucedo
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Daniel Jáuregui Quintero
Mgdo. Óscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

**Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

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

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

La Paz, B.C.S.

Mgdo. Édgar Rafael Juárez Amador

Mgdo. José de Jesús López Arias

Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.

Mgdo. Gerardo Dávila Gaona

Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz

Mgda. Laura Granados Guerrero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.

Mgda. María Adriana Barrera Barranco

Mgda. Patricia Elia Cerros Domínguez

Mgdo. José Luis Zayas Roldán

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.

Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo

Mgdo. Jorge Mercado Mejía

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.

Mgdo. Nicolás Castillo Martínez

Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca

Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz
Mgdo. José Manuel Vélez Barajas

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgda. Araceli Trinidad Delgado
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea
Mgdo. Benjamín Soto Sánchez

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Pedro Gámiz Suárez
Mgdo. Aureliano Varona Aguirre
Mgdo. Miguel Vélez Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Alejandro López Bravo
Mgdo. David Pérez Chávez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. José Alfredo Sánchez García

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito**

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante
Mgdo. Christian Omar González Segovia
Mgdo. Mario Toraya

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito**

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

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO. LA CAUSA QUE JUSTIFIQUE FEHA-CIENTEMENTE LA INASISTENCIA DEL DEMANDADO A AQUÉLLA POR CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR, PUEDE DEMOSTRARSE, POR REGLA GENERAL, ANTES Y DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA Y, DE MANERA EXCEPCIONAL, INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDA ÉSTA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 188/2021. ENTRE LAS SUSTEN-TADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y PRIMERO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTES: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO MINORITARIO Y JAVIER LAYNEZ POTISEK, QUIEN MANI-FESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO MINORITARIO. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente para resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero



y tercero del Acuerdo General Número 5/2013¹ del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentada por Tribunales Colegiados de diversos circuitos, en una materia de competencia de esta Segunda Sala, en donde es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.²

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis **se denunció por parte legitimada para ello**, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, y 227, fracción II,³ de la Ley de Amparo, pues María Carmen Rufina Conde Breton fungió como parte quejosa en el amparo directo 236/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de donde derivó uno de los criterios contendientes en el presente asunto.

8. TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis, resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

• **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 236/2018.**

9. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 37, Ezequiel Ángel Conde Álvarez, por su propio derecho, demandó el

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

² De conformidad con la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)". Registro digital: 2000331, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9.

³ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"I. ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



cumplimiento forzoso del convenio celebrado con María Carmen Rufina Conde Breton.

10. Seguidos los trámites de ley, en la continuación de la audiencia de ley de once de agosto de dos mil diez, se hizo constar la incomparecencia de la parte demandada, no obstante, de estar debidamente emplazada a juicio, asistiendo únicamente su asesor legal.

11. En la citada audiencia se hizo constar la ratificación de la demanda y pruebas, se tuvo contestando al apoderado legal y asesor jurídico del codemandado, y se hizo efectivo el apercibimiento decretado en perjuicio de la code mandada María Carmen Rufina Conde Breton declarando precluido su derecho para contestar la demanda, ante su inasistencia y la falta de acreditación de caso fortuito o fuerza mayor que le impidieran asistir, de conformidad con el artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria.

12. Por escrito presentado el **quince de octubre de dos mil diez**, María Carmen Rufina Conde Breton solicitó se le tuvieran por exhibidos los certificados médicos donde justificaba que el once de agosto de ese año, fecha en que tuvo lugar la audiencia de ley, se encontraba enferma e imposibilitada para acudir y solicitar la insubsistencia de las actuaciones posteriores.

13. El tribunal del conocimiento mediante proveído de diecinueve de octubre de dos mil diez, señaló que del sumario se desprendía que a la demandada se le tuvo por perdido su derecho para contestar la demanda por no haber asistido a la audiencia y que tampoco justificó su inasistencia, esto es, **no acreditó el caso fortuito o causa mayor que le impidiera presentarse a la audiencia**, de conformidad con el artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria. Por tanto, acordó que la presentación de su escrito y anexos con certificados médicos **resultaba extemporánea**, pues se habían presentado dos meses después de la fecha del acto que pretendía se anulara, razón por la cual **declaró precluido su derecho para contestar la demanda y ofrecer pruebas**.

14. Seguido el trámite correspondiente, el quince de junio de dos mil diecisiete, el tribunal dictó sentencia condenando a la parte demandada María Carmen Rufina Conde Breton.



15. Inconforme, la parte quejosa demandó en la vía de amparo la sentencia pronunciada y señaló que, al no comparecer a la audiencia de ley se le tuvo por perdido su derecho para contestar la demanda y ofrecer pruebas, con lo **que se rompió el equilibrio procesal**, otorgándosele una relativa ventaja a su contraparte, máxime, que no pudo asistir a la audiencia por causa de fuerza mayor debido a su enfermedad, tal como se lo hizo saber al tribunal responsable; por lo que a su consideración procedía reponer el procedimiento para que se le respetara su derecho de audiencia. Al respecto, el Tribunal Colegiado emitió los siguientes pronunciamientos, en lo que aquí interesa:

16. Señaló que, de conformidad con el artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria que dispone: "**Artículo 185.** El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: ... **V.** Si el demandado no compareciere o se rehusara a contestar las preguntas que se le hagan, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor a juicio del propio tribunal."

17. Por tanto, si una vez abierta la audiencia el demandado no compareciera, podrá tener por ciertas las afirmaciones de la parte actora, excepto cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o por fuerza mayor, es decir, **la incomparecencia de la parte demandada debe demostrarse en la audiencia de ley** para que el tribunal no tenga por ciertas las afirmaciones de la actora, o bien, se haga efectivo algún apercibimiento legal.

18. Por lo que, con independencia de que las recetas médicas cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley General de Salud como acontecía en el caso, **la justificación de que la demandada no compareció a la audiencia por motivos de enfermedad debió hacerse en la propia audiencia y no dos meses después**, tal como lo sostuvo el tribunal, pues con ello sí se rompería el equilibrio procesal en el juicio agrario.

• Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 365/1995.

19. En este asunto, integrantes del comisariado ejidal del Poblado Valle Tranquilo del Municipio de Ensenada, Baja California, demandaron ante el Tribunal Unitario Agrario Distrito Dos a Ponciano Medina Guerrero, a quien reclamaron la desocupación y entrega de la parcela número 20 de dicho ejido.



20. En audiencia de ley de once de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, el tribunal hizo constar la comparecencia de la actora, quien ratificó su demanda y solicitó se le declarara en rebeldía al demandado, ante su inasistencia a la referida audiencia. Así, seguido el procedimiento correspondiente, se dictó sentencia el ocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en la que consideró que, **ante la incomparecencia del demandado a la audiencia, y al no haber aportado prueba que lo justificara, se consideraron procedentes las pretensiones del actor y se condenó a la parte demandada.**

21. Inconforme, el quejoso solicitó la protección constitucional en la vía de amparo, aduciendo que no se atendió su solicitud de que se ratificara el certificado médico debidamente expedido, coartándose su derecho a demostrar que no pudo comparecer a la audiencia por un caso fortuito o de fuerza mayor, lo que derivó en la indebida declaración de confeso.

22. Al respecto, el Tribunal Colegiado argumentó que la fracción V del artículo 185 de la Ley Agraria, **no establece término para justificar la causa por la que no asistió a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor.** Por otro lado, que el artículo 128, segunda parte, del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que: "En cualquier estado del juicio, en que se pruebe la justa causa, quedará insubsistente la declaración de confeso, sin perjuicio de que puedan articularse nuevamente posiciones."

23. Por tanto, en virtud de que la ley no establece un término para justificar la causa por la que el demandado no asistió a la referida audiencia, el tribunal concedió la protección constitucional al quejoso, a efecto de que se repusiera el procedimiento, ordenando la ratificación del certificado médico, y se resolviera conforme a derecho procediera.

24. De la resolución de este asunto derivó la tesis XV.1o.2 A, de rubro y texto:

"AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO, EL QUE SE ENCUENTRE EN ESTADO DE RESOLUCIÓN NO CONSTITUYE IMPEDIMENTO PARA TRAMITAR LA PETICIÓN DEL DEMANDADO QUE PRETENDE JUSTIFICAR SU INASISTENCIA A LA. La circunstancia de que el procedimiento agrario se encuentre en estado de resolución, legalmente no constituye un impedimento para que el tribunal agrario le dé trámite a la petición del demandado que pretende acreditar la existencia



de una causa justificada por la cual no estuvo en condiciones de asistir a la audiencia de ley, toda vez que por una parte, la fracción V del artículo 185 de la Ley Agraria, en que se contiene el derecho del demandado de demostrar que no asistió a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor, no establece un término preciso para justificar el hecho por el que no asistió a la audiencia, y en cambio, el artículo 128, segunda parte, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que por disposición expresa del artículo 2o. de la Ley Agraria, resulta ser supletorio de esta última, en forma clara dispone que: 'En cualquier estado del juicio, en que se pruebe la justa causa, quedará insubsistente la declaración de confeso, sin perjuicio de que puedan articularse nuevamente posiciones.' Luego entonces, es evidente que de acuerdo al contenido de los preceptos mencionados, la ley no establece término para justificar la causa por la que no se asistió a la referida audiencia."⁴

25. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

26. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

⁴ Registro digital: 203371, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, enero de 1996, página 262.

⁵ Tesis aislada P. L/94, registro digital: 205420, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

⁶ Jurisprudencia P./J. 72/2010, registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



27. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

28. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

29. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –no tanto los resultados que arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

30. Por ende, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra 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.

c) Lo anterior dé 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.



31. Con este *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos, más allá de las particularidades de cada caso concreto. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

32. En este orden de ideas, esta Segunda Sala considera que, en el caso, sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios adoptados por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el amparo directo 236/2018, y el criterio emitido por el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo 365/1995.

33. Para demostrar lo anterior, es necesario determinar si los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron en torno a un mismo problema jurídico, por lo que enseguida se destacan los razonamientos más relevantes que expusieron para apoyar el criterio que sustentó su decisión.

34. En lo que interesa al presente asunto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 236/2018 sostuvo:

- Que de conformidad con el artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, si una vez abierta la audiencia de ley el demandado no comparece, se podrán tener por ciertas las afirmaciones de la parte actora, excepto cuando se demuestre que su falta de comparecencia fue por caso fortuito o por fuerza mayor, **y que esta circunstancia debe demostrarse en la audiencia de ley.**

- Por tanto, señaló que independientemente de que se exhiban recetas médicas que cumplan con los requisitos legales, **la justificación de la parte demandada que no compareció a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor debió hacerse en la propia audiencia**, y no dos meses después, pues **con ello sí se rompería el equilibrio procesal** en el juicio.

35. Por su parte, de lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al conocer del amparo directo 365/1995, se advierte lo siguiente:



- Al analizar el mismo precepto, señaló que dicho numeral **no establece un término preciso en el cual se deba justificar la falta de comparecencia del demandado a la audiencia de ley**, por caso fortuito o fuerza mayor.

- Estimó que de conformidad con el artículo 128, segunda parte, del Código Federal de Procedimiento Civiles, de aplicación supletoria, en cualquier estado del juicio en que se pruebe causa justa, quedará insubsistente la declaración de confeso, con lo que se confirma que **la ley no establece un término para justificar la causa por la que el demandado no asistió a la audiencia.**

36. Como se puede advertir, ambos Tribunales Colegiados **se pronuncian en torno a una misma cuestión litigiosa**, refiriéndose a idéntico supuesto jurídico previsto en el artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, en relación con el momento en que la parte demandada que no acude a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor, debe acreditar esa circunstancia para que no se le tenga por precluido su derecho a comparecer en la audiencia.

37. Al respecto, ambos Tribunales Colegiados **emitieron criterios jurídicos discrepantes**, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito manifestó que la justificación de la parte demandada que no compareció a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor **debió hacerse en la propia audiencia**; el diverso Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito manifestó que **la ley no establece un término preciso en el cual se deba justificar la falta de comparecencia** del demandado a la audiencia por estos motivos.

38. Por tanto, se estima que existe contradicción de criterios respecto de lo resuelto por los órganos colegiados referidos, lo que consecuentemente lleva a tener como pregunta detonante: **en términos del artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, ¿en qué momento es dable justificar la falta de comparecencia de la parte demandada a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor, exclusivamente durante el desarrollo de la audiencia, o bien, es factible hacerlo fuera de ésta?**

39. A fin de dar respuesta a esa interrogante se procede a efectuar el estudio de fondo correspondiente.



40. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan, las cuales se desarrollarán conforme al siguiente orden: **I) estructura y principios que rigen el juicio agrario; II) consecuencias jurídicas ante la incomparecencia de alguna de las partes a la audiencia de ley; III) caso fortuito o fuerza mayor que justifique la ausencia del demandado a la audiencia y IV) criterio que debe adoptarse.**

I. Estructura y principios que rigen el juicio agrario.

41. El proceso agrario está regulado por el título décimo de la Ley Agraria, del cual se desprenden los principios procesales que lo rigen, a saber: legalidad, instancia de parte, igualdad entre las partes, oralidad, intermediación, concentración, publicidad, celeridad y conciliación.

42. El **principio de legalidad** previsto en el artículo 164⁷ de la Ley Agraria, establece que los tribunales agrarios deberán sujetarse en todo momento al procedimiento previsto en esta ley al resolver las controversias puestas a su conocimiento, de lo que quedará constancia de ello por escrito. Así, están obligados a dar cumplimiento con las formalidades esenciales del procedimiento previsto en los artículos 170 a 173, 178 a 180 y 183 a 190 de la legislación referida.

43. El juicio agrario se inicia **a instancia de parte**, por lo que es indispensable que lo promueva alguien que tenga interés en que la autoridad agraria declare un derecho o imponga una condena; en este sentido, acorde con los párrafos primero y segundo del artículo 170⁸ de la Ley Agraria, el actor puede

⁷ "**Artículo 164.** En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito, además observarán lo siguiente: ..."

⁸ "**Artículo 170.** El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia; en este caso, se solicitará a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación por escrito de manera concisa. En su actuación, dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debidas.

"Recibida la demanda, se emplazará al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contado a partir de



presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia, y una vez recibida ésta se debe emplazar al demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia.

44. Al examinar la demanda, en caso de irregularidades u omisiones en los requisitos legales, el tribunal deberá prevenir al promovente para que la subsane dentro del término de ocho días.⁹

45. Asimismo, se establece que el emplazamiento debe hacerse de manera personal, en el domicilio del demandado, su finca, oficina, parcela, o en el lugar donde se encuentre y, en caso de que no se conociere el domicilio o se ignore su paradero, el tribunal acordará hacerlo por edictos, incluso, podrá usar otros medios de comunicación masiva para darlo a conocer a los interesados (artículos 172 y 173 de la Ley Agraria).¹⁰ Se deberá entregar copia de la demanda al

la fecha en que se practique el emplazamiento, y la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas, salvo las que no puedan ser inmediatamente desahogadas, en cuyo caso se suspenderá la audiencia y el tribunal proveerá lo necesario para que sean desahogadas, en un plazo de quince días."

⁹ "Artículo 181. Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el tribunal del conocimiento la examinará y, si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de ocho días."

¹⁰ "Artículo 172. El secretario o actuario que haga el emplazamiento se cerciorará de que el demandado se encuentra en el lugar señalado y lo efectuará personalmente. Si no lo encontraren y el lugar fuere de los enumerados en la fracción I del artículo anterior, cerciorándose de este hecho, dejará la cédula con la persona de mayor confianza. Si no se encontrare al demandado y el lugar no fuere de los enumerados en la fracción I mencionada no se le dejará la cédula, debiéndose emplazarse de nuevo cuando lo promueva el actor."

"Artículo 173. Cuando no se conociere el lugar en que el demandado viva o tenga el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren la o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, se podrá hacer la notificación en el lugar donde se encuentre.

"Prevía certificación de que no pudo hacerse la notificación personal y habiéndose comprobado fehacientemente que alguna persona no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre y hubiere que emplazarla a juicio o practicar por primera vez en autos una notificación personal, el tribunal acordará que el emplazamiento o la notificación se hagan por edictos que contendrán la resolución que se notifique, en su caso una breve síntesis de la demanda y del emplazamiento y se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación en la región en que esté ubicado el inmueble relacionado con el procedimiento agrario y en el Periódico Oficial del Estado en que se encuentre localizado dicho inmueble, así como en la oficina de la presidencia municipal que corresponda y en los estrados del tribunal.

"Las notificaciones practicadas en la forma antes prevista surtirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de la última publicación por lo que, cuando se trate de emplazamiento, se deberá tomar en cuenta este plazo al señalar el día para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185.



momento del emplazamiento, y el demandado deberá contestarla a más tardar en la audiencia de ley, dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, lo cual podrá hacer por escrito o mediante comparecencia, en este caso el tribunal solicitará a la Procuraduría Agraria que coadyuve a su formulación por escrito. (Artículo 178).¹¹

46. En atención al principio de **igualdad entre las partes**, la Ley Agraria prevé que, si bien será optativo para estas acudir asesoradas, en caso de que una de ella lo haga y la otra no, el tribunal proveerá la suspensión del procedimiento para solicitar los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria.¹² Ello, en tanto que la finalidad del precepto es conservar el equilibrio procesal entre las partes, otorgando las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, principio que se afectaría si una de ellas se encuentre asesorada y la otra no.¹³

47. De igual forma, se desprende que la figura del asesor jurídico o defensor prevista por el artículo 179 de la Ley Agraria, es la de un verdadero represen-

"Si el interesado no se presenta dentro del plazo antes mencionado, o no comparece a la audiencia de ley, las subsecuentes notificaciones se le harán en los estrados del tribunal.

"Sin perjuicio de realizar las notificaciones en la forma antes señalada, el tribunal podrá, además, hacer uso de otros medios de comunicación masiva, para hacerlas del conocimiento de los interesados.

"Quienes comparezcan ante los tribunales agrarios, en la primera diligencia judicial en que intervengan, o en el primer escrito, deben señalar domicilio ubicado en la población en que tenga su sede el tribunal respectivo, o las oficinas de la autoridad municipal del lugar en que vivan, para que en ese lugar se practiquen las notificaciones que deban ser personales, las que, en caso de que no esté presente el interesado o su representante, se harán por instructivo. En este caso, las notificaciones personales así practicadas surtirán efectos legales plenos.

"Cuando no se señale domicilio para recibir notificaciones personales, éstas se harán en los estrados del tribunal."

¹¹ **Artículo 178.** La copia de la demanda se entregará al demandado o a la persona con quien se practique el emplazamiento respectivo. El demandado contestará la demanda a más tardar en la audiencia, pudiendo hacerlo por escrito o mediante su comparecencia. En este último caso, el tribunal solicitará a la Procuraduría Agraria que coadyuve en su formulación por escrito en forma concisa. En su actuación, dicho organismo se apegará a los principios de objetividad e imparcialidad debidas."

¹² **Artículo 179.** Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento."

¹³ Resulta aplicable la tesis de esta Segunda Sala 2a./J. 41/2006, de rubro: "PROCEDIMIENTO AGRARIO. DEBE SUSPENDERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 179 DE LA LEY AGRARIA, CUANDO AL CELEBRARSE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS, UNA DE LAS PARTES SE ENCUENTRA ASESORADA Y LA OTRA NO.". Registro digital: 175265, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 240.



tante legal facultado para promover todo lo relacionado con la defensa de los derechos agrarios de quien asesora en el juicio.

48. En caso de reconvenición, ésta deberá hacerse al momento de contestar la demanda y se deberá dar traslado al actor para que conteste lo que a derecho convenga, lo que podrá dar como consecuencia que se difiera la fecha de la audiencia, a menos que el reconvenido esté de acuerdo en continuar con el desahogo de la audiencia. (Artículo 182).¹⁴

49. El artículo 185 prevé lo relativo al **desarrollo de la audiencia**, la cual es un acto procesal que representa la oportunidad para que el Magistrado escuche directamente a las partes y en donde se deberán observar las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales "*... se traducen en una serie de reglas que permiten a las partes probar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, dentro de un justo equilibrio que, por un lado, no dejen en estado de indefensión a las partes, y, por otro, aseguren una resolución pronta y expedita de la controversia*".¹⁵

50. Es precisamente durante la audiencia del juicio agrario donde se actualizan los principios de oralidad, intermediación, concentración y publicidad. En la audiencia es donde, bajo el **principio de oralidad**, se precisan las acciones y excepciones que las partes quisieran hacer valer ante el tribunal, se pueden hacer mutuamente preguntas, interrogar testigos, presentar pruebas,¹⁶ y en donde se fija la litis a la cual deberá apearse el tribunal al dictar la resolución correspondiente.

¹⁴ "Artículo 182. Si el demandado opusiere reconvenición, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después. En el mismo escrito o comparecencia deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes.

"En este caso, se dará traslado al actor para que esté en condiciones de contestar lo que a su derecho convenga y el tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido esté de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia."

¹⁵ Tesis aislada P. CXXXII/97, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "AUDIENCIA. EL CUMPLIMIENTO DE DICHA GARANTÍA POR EL LEGISLADOR NO IMPLICA LA POSIBILIDAD ILIMITADA DE PROBAR.". Registro digital: 197673, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 167.

¹⁶ "Artículo 185. El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: "I. Expondrán oralmente sus pretensiones por su orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos;

"II. Las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego;



51. También debe respetarse el **principio de inmediación**, según el cual la audiencia debe estar presidida por el Magistrado, quien tiene contacto directo con las partes, hace preguntas, recibe pruebas, escucha alegatos; incluso, en el último párrafo del artículo 185 se prevé que: *"En caso de que la audiencia no estuviera presidida por el Magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno"*.

52. Asimismo, el principio de **concentración** se proyecta a lo largo del procedimiento y consiste en que las cuestiones litigiosas se reúnan para su examen, prueba y resolución en una sola audiencia, si no es posible, en las que sean necesarias, pero que tengan lugar en fecha próxima y en el menor tiempo posible. En la Ley Agraria se pueden observar diversas situaciones por las que la audiencia no se desahoga en un solo evento, lo que sucede cuando por ejemplo se suspende el procedimiento ante la falta de emplazamiento de la parte demandada, ante la falta de citación de los peritos o testigos, la falta de asesoría a una de las partes, o la no asistencia del actor a la audiencia de ley, pero sí la del demandado, entre otros.

53. Este principio va de la mano con el de **celeridad**, pues la Ley Agraria establece que no se sustanciarán artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento, sino que las cuestiones incidentales que pudieran suscitarse se resolverán de manera conjunta con lo principal, esto es, en la propia audiencia de juicio, de conformidad con los artículos 185, fracción III y 192¹⁷ de la Ley Agraria.

54. Asimismo, la ley establece que **las audiencias serán públicas**, a menos que a criterio del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar vio-

"III. Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo que expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia;

"IV. El Magistrado podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos."

¹⁷ **Artículo 192.** Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios, se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia, pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento sino que se decidirán de plano."



lencia, de conformidad con el artículo 194¹⁸ de la ley en estudio, por lo que, en la generalidad de los casos será posible que quien lo desee pueda acudir a presenciarla.

55. En el juicio agrario se privilegia el **principio de conciliación**¹⁹ como medio para terminar el juicio, facultando al tribunal para que en cualquier momento de la audiencia y antes de dictar sentencia procure una composición amigable entre las partes en conflicto.

56. El juicio agrario **concluye con una sentencia del Tribunal Agrario**, dictada a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimare debido en conciencia, fundado y motivando sus resoluciones, de conformidad con el artículo 189 de la referida ley de la materia.

57. Por tanto, antes de emitir una resolución definitiva, deben satisfacerse los requisitos y formalidades que permean el procedimiento y que permiten a las partes ser oídas en defensa de sus derechos, en igualdad de condiciones, garantizando los derechos de audiencia, legalidad y debido proceso, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

58. Como se advierte de los preceptos que regulan el juicio agrario, este procedimiento es inminentemente oral y, por tanto, las partes en juicio deben comparecer a la audiencia a hacer valer oralmente sus pretensiones, excepciones y defensas, a que el tribunal pueda exhortarlas a conciliar sus intereses, incluso a que ahí mismo se dicte sentencia; por ende, aun cuando los escritos de demanda y contestación obren en autos, es exigible la presencia de las partes

¹⁸ **Artículo 194.** Las audiencias serán públicas, excepto cuando a criterio del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia. ..."

¹⁹ **Artículo 185, fracción VI.** "En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el cual deberá cumplir con los principios de exhaustividad, congruencia y equidad, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia ejecutoriada. En caso contrario, el tribunal oírá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla."



(o sus representantes) en la audiencia para que en ellas se reproduzcan o ratifiquen los documentos y surtan sus efectos legales.²⁰

II. Consecuencias jurídicas ante la incomparecencia de alguna de las partes a la audiencia de ley.

59. En estas circunstancias es que cobran relevancia las consecuencias jurídicas que acarrea la inasistencia de alguna de las partes a la audiencia, y al respecto la Ley Agraria prevé las siguientes hipótesis:

60. El artículo 183²¹ establece que, si al iniciarse la audiencia no estuviera presente el actor, pero si el demandado, no podrá celebrarse la audiencia y se le impondrá una multa de hasta diez días de salario mínimo y, si ésta no es pagada, no se emplazará nuevamente a juicio.

61. Por tanto, aquí la consecuencia de la incomparecencia del actor es que, la audiencia válidamente no se lleve a cabo, y únicamente el impulso procesal del actor puede reanudar el procedimiento, esto es, hasta en tanto el infractor pague la multa que se le imponga, con el riesgo de que opere la caducidad procesal prevista en el artículo 190 de la ley en análisis.

62. Por otra parte, si el demandado se encuentra debidamente emplazado y no acudiera al inicio de la audiencia para contestar la demanda, pero se presenta durante el transcurso de ésta, se le dará intervención según el estado en que se encuentre, pero no se le admitirá prueba sobre excepción alguna si no demuestra el impedimento de caso fortuito y fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar la demanda [artículo 180²² de la ley en la materia].

²⁰ 2a./J. 48/2006, registro digital: 175302, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 205, de rubro: "JUICIO AGRARIO. EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA PRESENTADO ANTES DE LA AUDIENCIA DE LEY, SÓLO SURTE EFECTOS SI SU AUTOR LO RATIFICA ORALMENTE EN DICHA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 185 DE LA LEY AGRARIA)."

²¹ "Artículo 183. Si al iniciarse la audiencia no estuviere presente el actor y sí el demandado, se impondrá a aquél una multa equivalente al monto de uno a diez días de salario mínimo de la zona de que se trate. Si no se ha pagado la multa no se emplazará de nuevo para el juicio."

²² "Artículo 180. Si al ser llamado a contestar la demanda, no estuviere presente el demandado y constare que fue debidamente emplazado, lo cual comprobará el tribunal con especial cuidado, se



63. Ahora bien, la hipótesis que en el caso interesa se presenta cuando el demandado no acude a la audiencia y, de conformidad con el artículo 185, fracción V, tiene como consecuencia que el tribunal **tenga por ciertas las afirmaciones de la otra parte, salvo cuando se demuestre que no compareció por caso fortuito o fuerza mayor, a juicio del propio tribunal.**

64. Como puede observarse, la ausencia de las partes tiene consecuencias distintas, y en caso de que el demandado debidamente emplazado no comparezca a la audiencia, en tanto no derive de caso fortuito o fuerza mayor, ocasiona que **la demanda se considere no contestada y el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones del actor.**

65. Al respecto, esta Segunda Sala ha interpretado que la misma consecuencia se ocasiona, incluso, cuando el escrito de contestación haya sido presentado antes de la audiencia, pues éste no surte efecto legal alguno si no es ratificado oralmente por su autor, a través de su comparecencia a la audiencia, en tanto que la presencia de las partes en la audiencia tiene el propósito de que en ella se reproduzcan o ratifiquen aquellos documentos, a fin de que puedan surtir sus efectos legales, o en su caso, si el demandado no ha formulado su contestación a la demanda, pueda hacerlo mediante comparecencia en la etapa correspondiente de la audiencia.²³

66. Así, el efecto de que el demandado, ante su incomparecencia a la audiencia legal sin que acredite que dicha circunstancia derivó de un caso fortuito o fuerza mayor, es que se estimen ciertas las afirmaciones contenidas en los hechos de la demanda, lo que equivale a que se tenga por no contestada la demanda y por reconocidas las afirmaciones del actor; por lo que incluso el escrito de contestación presentado al tribunal del conocimiento, pero no rati-

continuará la audiencia. Cuando se presente durante ella el demandado, continuará ésta con su intervención según el estado en que se halle y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar la demanda. ..."

²³ 2a./J. 48/2006, registro digital: 175302, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 205, de rubro: "JUICIO AGRARIO. EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA PRESENTADO ANTES DE LA AUDIENCIA DE LEY, SÓLO SURTE EFECTOS SI SU AUTOR LO RATIFICA ORALMENTE EN DICHA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 185 DE LA LEY AGRARIA)."



ficado oralmente mediante la comparecencia del demandado a la audiencia, no podrá surtir los efectos legales correspondientes.

III. Caso fortuito o fuerza mayor que justifique la ausencia del demandado.

67. En este orden de ideas, es necesario preguntarnos **cuándo se está ante un caso fortuito o fuerza mayor que justifique la ausencia del demandado** en la audiencia de ley, para luego analizar cuándo deberá hacerse saber dicha circunstancia al tribunal de manera oportuna para acreditarlo.

68. En efecto, existen acontecimientos que están fuera del dominio de la voluntad de una persona, que no ha podido prever o que, aun previéndolo, no lo ha podido evitar, a un acontecimiento de esa naturaleza se le llama caso fortuito o fuerza mayor.

69. Éstos pueden ser sucesos de la naturaleza o hechos del hombre²⁴ que afectan la esfera jurídica de una persona y que le impiden cumplir con una conducta que debió observar conforme a la ley, en este caso, le generan una imposibilidad física para comparecer a la audiencia de ley, sin que tales hechos le sean imputables directa o indirectamente, lo que trae como lógica que su incomparecencia no deba generarle la consecuencia jurídica de tener por ciertas las afirmaciones del actor.

70. La característica principal de estas situaciones es precisamente la imprevisibilidad, en tanto que si el hecho puede ser previsto debe tomar las prevenciones correspondientes para evitarlo y, si no lo hace así, no hay caso fortuito o fuerza mayor.

²⁴ "CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS. Independientemente del criterio doctrinal que se adopte acerca de si los conceptos fuerza mayor y caso fortuito tienen una misma o diversa significación, no se puede negar que sus elementos fundamentales y sus efectos son los mismos, pues se trata de sucesos de la naturaleza o de hechos del hombre que, siendo extraños al obligado, lo afectan en su esfera jurídica, impidiéndole temporal o definitivamente el cumplimiento parcial o total de una obligación, sin que tales hechos le sean imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación no puede evitar con los instrumentos de que normalmente se disponga en el medio social en el que se desenvuelve, ya para prevenir el acontecimiento o para oponerse a él y resistirlo.". *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 245709, Séptima Época, Volúmenes 121-126, Séptima Parte, página 81.



71. Por tanto, si el demandado manifiesta que su inasistencia a la audiencia de ley se debió a un caso fortuito o fuerza mayor, esto deberá quedar debidamente acreditado ante el Tribunal Agrario del conocimiento, a quien deberá proporcionar toda la información disponible relacionada con dicho evento, y quien valorará con todo cuidado el caso para asegurar que se está, efectivamente, ante una situación con tal calificativa, pues no cualquier comprobante médico podrá tener dicha eficacia, aun reuniendo las formalidades de ley ya que, se insiste, la circunstancia deberá ser de tal magnitud que le impida físicamente al demandado apersonarse a la audiencia.

IV. Criterio que debe adoptarse.

72. Bajo estas consideraciones, toca ahora responder la pregunta previamente planteada: **en términos del artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, ¿En qué momento es dable justificar la falta de comparecencia de la parte demandada a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor, exclusivamente durante el desarrollo de la audiencia, o bien, es factible hacerlo fuera de ésta?**

73. Esta Segunda Sala estima que, **cuando el demandado haya sido debidamente emplazado a la audiencia de ley y no comparezca, por regla general, debe comprobar de manera fehaciente que no pudo comparecer a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor, previamente o durante el desarrollo de la audiencia y, excepcionalmente, de manera posterior a ésta, si el caso fortuito o fuerza mayor se suscitó el mismo día de la audiencia, siempre que el demandado lo informe de forma inmediata (esto es, dentro de las 72 horas siguientes), de manera personal o por interpósita persona.**

74. Se considera que en aras de proteger el equilibrio procesal que rige el juicio agrario se debe considerar esta última posibilidad; máxime, cuando el fin de la justicia agraria es el de tutelar y proteger los derechos de los núcleos de población ejidal y comunal, pues cuando por un caso fortuito o de fuerza mayor no imputable al demandado, éste no pueda comparecer en la audiencia de ley y ello lo compruebe inmediatamente después de que sucedió el hecho, no debe recaer la consecuencia prevista en el artículo 185, fracción V, de tener por ciertas las manifestaciones del actor.



75. El derecho humano al debido proceso permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales a hacer valer sus pretensiones y defender de manera efectiva sus intereses en condiciones de igualdad procesal, esto es, donde ambos tienen la oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas de ello; por lo que, si ante la ocurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor, que como se dijo no es imputable al demandado se impide esta posibilidad, se afectaría no sólo el principio de equilibrio procesal sino el de debida defensa.

76. En lo hasta aquí relatado, se estima que, una vez que el demandado haya sido debidamente emplazado de la fecha de celebración de la audiencia y no comparezca, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor, debe demostrar de manera fehaciente esta circunstancia, por regla general: a) antes de que inicie la audiencia y b) durante el desarrollo de ésta.

77. En el primer caso, **a) el aviso puede darse antes de la celebración de la audiencia**, esto es, en el plazo que media entre la práctica del emplazamiento y el día hábil previo a su celebración, pues no hay impedimento legal alguno para que –en caso de que se presentase el evento de caso fortuito o fuerza mayor en dicha temporalidad– el órgano jurisdiccional pueda recibir de manera previa dicho aviso y dé cuenta con este evento a las demás partes.

78. Por otro lado, **b) la inasistencia del demandado por caso fortuito o fuerza mayor puede demostrarse, desde que inicia y hasta que concluye la audiencia**, de conformidad, con los artículos 180 y 185, fracción V, de la Ley Agraria, pues es el momento procesal idóneo en el que el demandado puede justificar su inasistencia ante una eventualidad de dicha naturaleza, pues como quedó anotado con anterioridad, en la audiencia es donde las partes manifiestan ante el tribunal sus acciones y excepciones y, por tanto, donde se podría dar un aviso, de manera personal o por interpósita persona, de la incomparecencia por un caso fortuito o de fuerza mayor.

79. Además, como quedó apuntado, de manera excepcional **c) después de concluida la audiencia de ley**, el demandado podrá justificar su incomparecencia por caso fortuito o fuerza mayor, cuando la imposibilidad de comparecer



se haya suscitado el día en que tuvo verificativo la audiencia, siempre que dé aviso de manera inmediata al tribunal.

80. Así, sólo en casos excepcionales en los que la imposibilidad de comparecer se haya originado el día en que tuvo verificativo la audiencia se podrá dar aviso de manera posterior al desarrollo de ésta, pues si bien esto se podría presentar en casos marginales, se estima que ante dicha posibilidad, sí podría justificarse, siempre y cuando dicho aviso se dé de manera inmediata, por lo que el demandado deberá tener todos los medios disponibles para comunicar oportunamente y de forma fehaciente su imposibilidad de comparecer.

81. Al respecto, resulta necesario puntualizar que ello no debe estimarse que vulnera el principio de celeridad procesal, en tanto que debe evitarse la afectación a otros principios que se estiman de mayor entidad, tal como lo es el de equilibrio procesal.

82. El principio de equilibrio procesal implica la igualdad de oportunidades de acudir a juicio y defenderse, por lo que, cuando por causa de caso fortuito o fuerza mayor no imputable al demandado se cierra la posibilidad para demostrar ese hecho y defenderse, se trastoca este principio, pues genera la consecuencia inmediata de tener a la parte demandada contestando en sentido afirmativo los dichos de su contraria.

83. Ello, en tanto que es precisamente ante la presencia de las partes que se fija la litis en la audiencia de ley, pues sólo así el juzgador, al resolver la controversia planteada, podrá atender los hechos narrados por las partes y determinar conforme a derecho a quién le asiste la razón.

84. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la problemática que se cierne sobre estos supuestos en los cuales se avizora un riesgo en la pronta resolución de los asuntos; sin embargo, al tenor de lo descrito, no pueden dejar de considerarse dos aspectos fundamentales: **I)** la trascendencia para el curso del proceso de las consecuencias jurídicas que se producen en la audiencia de ley; y, **II)** la innegable posibilidad de que ocurran eventos fortuitos o pro-



vocados por una causa de fuerza mayor que impidan la asistencia de la parte demandada al referido evento procesal.

85. De esta forma, **una interpretación en sentido opuesto sobre los alcances del artículo 185, fracción V, de la ley de la materia, implicaría negar la realidad de que efectivamente existen sucesos que pueden traducirse en la imposibilidad para la parte demandada de asistir a la audiencia** en comento, lo cual no es admisible bajo ningún contexto interpretativo.

86. Por otra parte, **una decisión que partiera de negar esa posibilidad real tendría como punto de partida el argumento sobre el abuso o uso nocivo de la previsión normativa, lo cual si bien constituye una posibilidad, no puede ser empleada como la pauta esencial que se utilice para definir la interpretación constitucional que debe prevalecer**, pues este delicado ejercicio debe tener como eje rector la salvaguarda de todos los derechos procesales involucrados (y que fueron descritos a detalle en la parte preliminar de este considerando) y debe impedirse el sacrificio absoluto de cualquier derecho.

87. La problemática asociada a la interpretación de la disposición referida, coloca frente a frente el **derecho de defensa de la parte demandada** con la posibilidad de atentar contra la **celeridad del proceso y el derecho a que la impartición de justicia se despliegue de forma pronta y expedita**. Frente a tal conflicto, esta Segunda Sala determina que debe elegirse aquel escenario que implica la menor de las lesiones posibles y que coloca en menor riesgo de anular por completo alguna de las prerrogativas involucradas.

88. Y, **la solución que se advierte como aquella menos lesiva, es la que atraviesa por brindar un breve periodo –una vez celebrada la audiencia– para que la parte demandada esté en posibilidades de demostrar la causa por la cual no asistió a la audiencia de ley**. Esta decisión es correlativa con la relevancia superlativa que ese acto procesal tiene para el juicio agrario, que es el supuesto jurídico que orienta la razón por la cual no puede cerrarse por completo la posibilidad de demostrar la causa de la ausencia en un momento posterior a la celebración de la audiencia.

89. Frente a ese escenario, **esta Suprema Corte no puede elegir un entendimiento de la norma que suponga la anulación total de los derechos**



procesales asociados a la presencia de la parte demandada. Máxime, si se tiene presente la importancia capital de su presencia en la audiencia de ley, pues en ella se define en buena medida el rumbo que habrá de tomar el proceso agrario.

90. La audiencia de ley es un acto procesal que goza de la mayor relevancia en la medida de que en ella las partes exponen oralmente sus pretensiones, ofrecen las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentan a los testigos y peritos que pretendan ser oídos, pudiendo en el acto realizar todas las preguntas y presentar las pruebas que se puedan rendir en el momento (fracciones I y II del artículo 185 del ordenamiento antes invocado).

91. Asimismo, tal y como ya fue descrito, en el acto mismo de la audiencia es donde deberán hacerse valer todas las acciones y excepciones o defensas, sin sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. Si de lo expuesto resulta demostrada una excepción dilatoria, el tribunal debe declararlo así y dar por terminada la audiencia (fracción III de la disposición ya referida).

92. Estas implicaciones corroboran su relevancia capital en el sentido de que en ella se define la litis (la materia del proceso agrario) y tiene lugar la fase probatoria vinculada a las pretensiones y defensas; máxime que en ella se manifiestan plenamente los principios a los cuales se hizo referencia en el primer apartado de este considerando y que le dan contenido a un proceso de esa naturaleza.

93. Ante tales implicaciones, **esta Suprema Corte no puede orientar su decisión bajo un criterio que anule por completo la posibilidad de que la parte demandada justifique adecuadamente su inasistencia a la audiencia de ley cuya trascendencia es transversal al juicio agrario.** De esta forma, debe garantizarse la posibilidad de que esa parte procesal cuente con un plazo útil y efectivo para comunicar al órgano procesal las razones de su inasistencia.

94. **La definición de este breve plazo es el mecanismo a través del cual este Tribunal Constitucional establece un límite racional que tutela y brinda un espacio de garantía al derecho a una justicia pronta y expedita,** no dejando



abierta la posibilidad a que el juicio agrario se someta al abuso de este criterio interpretativo. Esto es resultado de lo indispensable que resulta definir una interpretación que en su construcción contemple todos los escenarios posibles, que en este caso son –por una parte– la posibilidad real de que sucedan eventos de tal especie que, efectivamente, impidan al demandado asistir, pero también sirviendo de contingencia para aquellos escenarios en que se pretenda hacer uso nocivo de esta previsión jurídica.

95. Para efectos de establecer qué habrá de entenderse por comunicar de forma **inmediata** la ocurrencia de un evento fortuito o provocado por causa mayor es preciso hacer una lectura sistemática de la Ley Agraria, de cuyo texto se pueden extraer pautas para determinar un plazo breve pero efectivo para el cumplimiento y observancia de los fines descritos en las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores.

96. De la lectura integral del citado ordenamiento se desprende un parámetro de lo que puede entenderse por **inmediatamente o un plazo breve** para el caso en que el demandado deba informar al tribunal sobre el caso fortuito o fuerza mayor suscitado el día de la audiencia, el cual está previsto en el párrafo segundo del artículo 194 de esta ley, al señalar que el tribunal podrá suspender la audiencia por un plazo no mayor de tres días, en los siguientes términos:

"Artículo 194. ...

"Cuando fuere necesario esperar a alguna persona a quien se hubiere llamado a la audiencia o conceder tiempo a los peritos para que examinen las cosas acerca de las que hayan de emitir dictamen u ocurre algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal, se suspenderá la audiencia por un plazo no mayor a tres días."

97. Esta referencia al plazo de tres días, ubicado en el capítulo V, denominado "Disposiciones generales", es el más corto que contiene esta ley, por tanto, esta Segunda Sala estima que el aviso que inmediatamente deba dar el demandado al tribunal para justificar de manera fehaciente que el día de la audiencia transitó por un caso fortuito o de fuerza mayor no puede ser mayor a tres días (72 horas) contados a partir del momento en que concluyó la audien-



cia, donde deberá proporcionar al órgano jurisdiccional toda la información disponible relacionada con dicho evento para que valore si este supuesto se acredita.

98. Sin que esta Segunda Sala desatienda la aplicación supletoria a la Ley Agraria del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece en el segundo párrafo del artículo 128 que, en cualquier estado del juicio, en que se pruebe la justa causa, quedará insubsistente la declaración de confeso.

99. Ello, en tanto que el artículo 167 de la Ley Agraria establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria siempre que no exista disposición expresa en la ley y que no se opongan directa o indirectamente. Por tanto, se estima que dicha disposición, en cuanto a que se puede probar la causa justa que dio lugar a la declaración de confeso en cualquier estado del juicio, no resulta aplicable para justificar que en cualquier momento se pueda justificar la inasistencia a la audiencia del juicio agrario, por una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor.

100. En atención a estas consideraciones debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO. LA CAUSA QUE JUSTIFIQUE FEHACIEMENTE LA INASISTENCIA DEL DEMANDADO A AQUÉLLA POR CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR, PUEDE DEMOSTRARSE, POR REGLA GENERAL, ANTES Y DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA Y, DE MANERA EXCEPCIONAL, INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDA ÉSTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron el mismo supuesto jurídico previsto en la fracción V del artículo 185 de la Ley Agraria, en relación con el momento en que la parte demandada que no comparece a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor puede justificar dicha circunstancia, esto es, si debe demostrarse durante el desarrollo de la audiencia de ley o fuera de ésta, y mientras uno manifestó que la justificación de la parte demandada que no compareció a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor debió hacerse en la audiencia de ley, el otro consideró que la Ley Agraria



no establece un término preciso en el cual se deba justificar la falta de comparecencia del demandado a la audiencia por estos motivos, por lo que, de conformidad con el artículo 128, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, puede ser en cualquier estado del juicio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando el demandado haya sido debidamente emplazado a la audiencia de ley, por regla general, debe comprobar previamente de manera fehaciente que no podrá comparecer a dicha audiencia por caso fortuito o fuerza mayor, o bien deberá hacerlo durante el desarrollo de la audiencia y, excepcionalmente, de manera posterior a ésta, si la circunstancia extraordinaria se suscitó el mismo día de la audiencia, siempre que el demandado lo informe de manera inmediata (esto es, dentro de las 72 horas siguientes) personalmente o por interpósita persona.

Justificación: En el primer supuesto, es decir, tratándose de casos fortuitos o de fuerza mayor que acontezcan previo a la celebración de la audiencia pero que habrán de impedir que el demandado comparezca, el aviso y la demostración correspondientes podrán ocurrir durante el plazo que media entre la práctica del emplazamiento y el día hábil previo a su celebración, pues no hay impedimento legal alguno para que, en caso de que se presentase un evento de tal naturaleza, el órgano jurisdiccional pueda recibir de manera previa dicho aviso y dé cuenta con este evento a la parte actora. En el segundo supuesto, la inasistencia del demandado puede demostrarse desde que inicia y hasta que concluya la audiencia, pues es el momento procesal idóneo en el que puede justificar su inasistencia ante una eventualidad, pues es en ese acto en donde las partes manifiestan ante el tribunal sus acciones y excepciones y, por tanto, donde se podría dar un aviso de la incomparecencia. Finalmente, el tercer escenario, de orden excepcional, es aquel en el cual el demandado podrá justificar su incomparecencia después de concluida la audiencia de ley, cuando la imposibilidad de comparecer se haya suscitado el día en que tuvo verificativo ese acto procesal, siempre que dé aviso de manera inmediata al tribunal (dentro de las siguientes 72 horas). Tal conclusión no supone una lesión al principio de celeridad procesal, en tanto que debe evitarse la afectación a otros principios que se estiman de mayor entidad, como el de equilibrio procesal, pues deben conside-



rarse las notables consecuencias que se acarrearán por la referida ausencia y que, en general, habrán de decidir por completo el curso del proceso agrario; asimismo, a través de este supuesto se reconoce la innegable posibilidad de que ocurran tales eventos fortuitos o provocados por una fuerza mayor. Así, ante la problemática asociada a la interpretación del artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, que coloca frente a frente el derecho de defensa de la parte demandada con la posibilidad de atentar contra la celeridad del proceso y el derecho a que la impartición de justicia se despliegue de forma pronta y expedita, esta Segunda Sala determina que el escenario descrito es aquel que implica la menor de las lesiones posibles y que coloca en menor riesgo de anular por completo alguna de las prerrogativas involucradas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek emitieron su voto en contra y el último de los nombrados formulará voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO. LA CAUSA QUE JUSTIFIQUE FEHACIENTEMENTE LA INASISTENCIA DEL DEMANDADO A AQUÉLLA POR CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR, PUEDE DEMOSTRARSE, POR REGLA GENERAL, ANTES Y DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA Y, DE MANERA EXCEPCIONAL, INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDA ÉSTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron el mismo supuesto jurídico previsto en la fracción V del artículo 185 de la Ley Agraria, en relación con el momento en que la parte demandada que no comparece a la audiencia de ley por caso fortuito o fuerza mayor puede justificar dicha circunstancia, esto es, si debe demostrarse durante el desarrollo de la audiencia de ley o fuera de ésta, y mientras uno manifestó que la justificación de la parte demandada que no compareció a la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor debió hacerse en la audiencia de ley, el otro consideró que la Ley Agraria no establece un término preciso en el cual se deba justificar la falta de comparecencia del demandado a la audiencia por estos motivos, por lo que, de conformidad con el artículo 128, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, puede ser en cualquier estado del juicio.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando el demandado haya sido debidamente emplazado a la audiencia de ley, por regla general, debe comprobar previamente de manera fehaciente que no podrá comparecer a dicha audiencia por caso fortuito o fuerza mayor, o bien deberá hacerlo durante el desarrollo de la audiencia y, excepcionalmente, de manera posterior a ésta, si la circunstancia extraordinaria se suscitó el mismo día de la audiencia, siempre que el demandado lo informe de manera inmediata (esto es, dentro de las 72 horas siguientes) personalmente o por interpósita persona.

Justificación: En el primer supuesto, es decir, tratándose de casos fortuitos o de fuerza mayor que acontezcan previo a la celebración de la audiencia pero que habrán de impedir que el demandado comparezca, el aviso y la demostración correspondientes podrán ocurrir durante el plazo que media entre la práctica del emplazamiento y el día hábil previo a su celebración, pues no hay impedimento legal alguno para que, en caso de que se presentase un evento de tal naturaleza, el órgano jurisdiccional pueda recibir de manera previa dicho aviso y dé cuenta con este evento a la parte actora. En el segundo supuesto, la inasistencia del demandado puede demostrarse desde que inicia y hasta que concluya la audiencia, pues es el momento procesal idóneo en el que puede justificar su inasistencia ante una eventualidad, pues es en ese acto en donde las partes manifiestan ante el tribunal sus acciones y excepciones y, por tanto, donde se podría dar un aviso de la incomparecencia. Finalmente, el tercer escenario, de orden excepcional, es aquel en el cual el demandado podrá justificar su incomparecencia después de concluida la audiencia de ley, cuando la imposibilidad de comparecer se haya suscitado el día en que tuvo verificativo ese acto procesal, siempre que dé aviso de manera inmediata al tribunal (dentro de las siguientes 72 horas). Tal conclusión no supone una lesión al principio de celeridad procesal, en tanto que debe evitarse la afectación a otros principios que se estiman de mayor entidad, como el de equilibrio procesal, pues deben considerarse las notables consecuencias que se acarrearán por la referida ausencia y que, en general, habrán de decidir por completo el curso del proceso agrario; asimismo, a través de este supuesto se reconoce la innegable posibilidad de que ocurran tales eventos fortuitos



o provocados por una fuerza mayor. Así, ante la problemática asociada a la interpretación del artículo 185, fracción V, de la Ley Agraria, que coloca frente a frente el derecho de defensa de la parte demandada con la posibilidad de atentar contra la celeridad del proceso y el derecho a que la impartición de justicia se despliegue de forma pronta y expedita, esta Segunda Sala determina que el escenario descrito es aquel que implica la menor de las lesiones posibles y que coloca en menor riesgo de anular por completo alguna de las prerrogativas involucradas.

2a./J. 4/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 188/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Primero del Décimo Quinto Circuito. 1 de diciembre de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, quien manifestó que formularía voto minoritario y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto minoritario. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 365/95, el cual dio origen a la tesis aislada XV.1o.2 A, de rubro: "AUDIENCIA EN EL JUICIO AGRARIO, EL QUE SE ENCUENTRE EN ESTADO DE RESOLUCIÓN NO CONSTITUYE IMPEDIMENTO PARA TRAMITAR LA PETICIÓN DEL DEMANDADO QUE PRETENDE JUSTIFICAR SU INASISTENCIA A LA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, enero de 1996, página 262, con número de registro digital: 203371, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 236/2018.

Tesis de jurisprudencia 4/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COSA JUZGADA. NO SE ACTUALIZA SOBRE EL PAGO DE LAS SUBSECUENTES MENSUALIDADES Y SUCESIVAS DIFERENCIAS EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIÓN, RECONOCIDO EN UN LAUDO ANTERIOR, QUE YA FUE DECLARADO CUMPLIDO Y QUE NO FUERON MATERIA DEL MISMO Y, COMO CONSECUENCIA, SON RECLAMABLES A TRAVÉS DE UN SEGUNDO JUICIO LABORAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 198/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO, ACTUAL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, ACTUAL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. 8 DE DICIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. AUSENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIOS: JAZMIN GABRIELA MALVÁEZ PARDO Y SALVADOR OBREGÓN SANDOVAL.

8. TERCERO.—**Aspectos procesales. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios de conformidad con lo dis-



puesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes estos últimos hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente;² en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos circuitos.

9. CUARTO.—**Legitimación.** La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada para ello.³

10. QUINTO.—**Criterios contendientes y análisis de la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis.** De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de treinta de abril de dos mil nueve la contradicción de tesis 36/2007-PL, no es necesario satisfacer los requisitos establecidos en la diversa jurisprudencia número P./J. 26/2001,⁴ pues dicho precedente se interrumpió con motivo de lo resuelto por el Pleno en la indicada sesión.

² "Primero. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal; y,

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por Víctorino Rojas Rivera, Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, quien participó en el amparo directo 425/2020, asunto fallado por el Tribunal Colegiado de su adscripción, en el que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, registro digital: 190000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."



11. Una nueva forma de aproximarse al planteamiento de una contradicción de tesis debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados.

12. Por ello, ahora debe tomarse en consideración que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

13. Así, para comprobar la existencia de la contradicción de tesis es indispensable determinar si existe necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto del mismo. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales 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 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.

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como dicha forma, también sea legalmente posible.



14. Las anteriores consideraciones se fundamentan en lo establecido en la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁵ que está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

15. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Segunda Sala, se acredita que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las ejecutorias emitidas por dichos tribunales que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

16. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes fueron los siguientes:

I. Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

17. El referido tribunal al resolver el amparo directo **1039/2011**,⁶ fallado en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil once, negó la protección constitucional solicitada, bajo los siguientes argumentos:

⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

⁶ En el juicio de origen una persona demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración la integración del salario de acuerdo con el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para efectos de su pensión jubilaria y prima de antigüedad, así como diversas prestaciones que consideró integraban tal salario; incrementos y diferencias. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Doce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 96/2006; y el veinte de abril de dos mil once se dictó laudo



- De las pruebas ofrecidas en el juicio de origen, concluyó que el accionante ya había promovido un diverso juicio laboral número 156/98 del índice de distinta autoridad, en el que reclamó la correcta cuantificación de la pensión jubilatoria que goza desde el veintinueve de abril de mil novecientos noventa y siete, en el que solicitó se le integraran, tanto al salario base como a la prima de antigüedad diversos conceptos, entre ellos, el de tiempo extra adicional, por el que inclusive, fue condenada la patronal Pemex Exploración y Producción; pro-banza con la que el demandado demostró la excepción de **cosa juzgada**.

- Por tanto, es correcto que la autoridad responsable declarara operante dicha excepción, **ya que existe pronunciamiento de diversa autoridad labo-ral respecto de la correcta cuantificación de su pensión jubilatoria**.

- Si bien el derecho a obtener la jubilación y su correcta cuantificación es imprescriptible, ello no se traduce en que una persona inicie todos los juicios que quiera de manera sucesiva, cuando ya existe una decisión jurisdiccional al respecto, pues conforme a la cosa juzgada no es procedente una reclamación que verse sobre puntos que ya fueron materia de una resolución definitiva, en juicio distinto.

- Así, **cuando opera la cosa juzgada, no existe renuncia alguna en cuanto a aspectos de fondo del derecho de un trabajador; lo que hay, es una declara-ción del Estado, a través del órgano jurisdiccional correspondiente, delimi-tando los derechos que tiene un particular; declaración que, una vez que ha alcanzado definitividad, no puede ser modificada mediante otro juicio;** ello atendiendo al principio de seguridad jurídica.

en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 156/1998, toda vez que en dicha contienda también se pretendió el pago correcto de pensión jubilatoria otorgada el veintinueve de abril de mil novecientos noventa y siete; por tanto, absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 1039/2011, en el que se dolió básicamente, de que las pruebas ofrecidas no fueron debidamente valoradas, que las prestaciones reclamadas en el primer juicio laboral eran diversas a las que ahora reclamaba, pues los bonos de productividad y reembolso de transporte son de naturaleza distinta, sin que la responsable se pronunciara al res-pecto, por tanto, no era procedente la excepción de cosa juzgada.



• De ahí que la autoridad laboral no podía hacer un nuevo pronunciamiento sobre las diversas prestaciones ahora pretendidas, puesto que, como se ha visto, operó la excepción de cosa juzgada y, por ende, resulta improcedente el reclamo, ya que existe declaración en ese sentido en un diverso juicio laboral, que, dada su inmutabilidad, no puede ser modificada mediante otro juicio.

• Derivado de lo anterior, se emitió la tesis I.6o.T.7 L (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"JUBILACIÓN, CUANDO EXISTE PRONUNCIAMIENTO SOBRE SU CORRECTA CUANTIFICACIÓN, EN CUANTO A UN RECLAMO DETERMINADO, NO PUEDE MODIFICARSE AL EXISTIR COSA JUZGADA. La imprescriptibilidad del derecho a obtener la jubilación no puede tener el alcance de permitir que una persona inicie sucesivamente un número ilimitado de juicios, demandando la obtención o la correcta cuantificación de su pensión jubilatoria, pues si en relación a un periodo de tiempo determinado, ya exista una decisión de la autoridad jurisdiccional competente, procede siempre la cosa juzgada, que es una institución jurídica de orden público, de carácter procesal, que opera sobre bases distintas a lo irrenunciable o lo imprescriptible. Luego, conforme a dicha institución de cosa juzgada, no puede prosperar una reclamación que verse sobre puntos que ya fueron materia de resolución definitiva en un diverso juicio. Por tanto, es inconcuso que cuando resulta procedente la excepción de cosa juzgada ninguna renuncia hay en cuanto a los derechos del trabajador, sino que lo que existe es una declaración de un órgano jurisdiccional, que delimita los derechos que tiene un particular; declaración que no puede ser modificada mediante otro juicio; a excepción hecha de que el lapso reclamado sea diverso a aquel por el que ya existe pronunciamiento."

II. Criterio del actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito

18. El citado órgano jurisdiccional al fallar el **amparo directo 346/2005**,⁷ en sesión de quince de junio de dos mil cinco, negó el amparo y sostuvo, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

⁷ En el juicio de origen el actor demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración la inclusión del bono de desempeño o incentivo por compensación en su pensión jubilatoria e incrementos.



• De las pruebas adminiculadas entre sí, se acredita que el actor ahora quejoso, ya promovió un juicio anterior en contra de dicha demandada en el que le reclamó la misma acción; de ahí que es correcta la determinación de la Junta responsable que tuvo por acreditada la excepción de **cosa juzgada**, pues se advierte que del diverso juicio laboral 645/92, el quejoso reclamó varias prestaciones, entre otras, el pago de las diferencias de la pensión jubilatoria, para incluir la compensación mensual y en el diverso juicio laboral 423/2000, ahora reclama el pago del concepto de bono al desempeño o incentivo por compensación, para que se le incluyera a su pensión jubilatoria, que aun cuando pudiera decirse que no se trata de las mismas prestaciones, en realidad se está frente a la misma acción de diferencias en el pago de pensión jubilatoria.

• Además, la excepción de **cosa juzgada opera también cuando siendo distintas las acciones deducidas en ambos contenciosos, la controversia se centra en la existencia de la relación laboral basada en los mismos hechos, como sucede en la especie;**⁸ puesto que, en el presente asunto reclamó el pago de la diferencia de su pensión jubilatoria, cuestión que ya fue analizada en el diverso juicio laboral 645/92, en el que se dijo que la pensión jubilatoria se le pagaba con salario ordinario, por lo que no puede analizarse nuevamente que dicha jubilación se le siga cubriendo con salario integrado, pues tal aspecto constituye cosa juzgada.

El juicio se radicó en la Junta Especial Número Treinta y Ocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Veracruz, bajo el número de expediente 423/2000; y el diecinueve de enero de dos mil cinco se dictó laudo en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 645/92, toda vez que en dicha contienda también se pretendió la modificación de la pensión jubilatoria bajo el argumento que debía incluirse el pago de la compensación mensual; asunto que fue laudado; por tanto, absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 346/2005, en el que se dolió básicamente, de que el laudo carecía de fundamentación y motivación, asimismo, impugnó la valoración de las pruebas, por lo que, desde su óptica, no era procedente la excepción de cosa juzgada.

⁸ Ello de conformidad con la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, publicada en la página 737, Tomo V, junio de 1997, registro digital: 198536, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "COSA JUZGADA. SUPUESTO EN QUE SE CONFIGURA (MATERIA LABORAL). La cosa juzgada no sólo se produce cuando existe identidad de partes, de acciones y causas de pedir, sino también cuando siendo distintas las acciones deducidas en ambos contenciosos, la controversia se centra en la existencia de la relación laboral basada en los mismos hechos, pues en tal hipótesis es el lazo de trabajo el presupuesto necesario de procedibilidad de las acciones ejercidas y, por lo tanto, resuelto ese tema en uno de los procedimientos, en el otro operará la excepción de la cosa juzgada."



• Con motivo del relatado asunto, se emitió la tesis X.3o.51 L, de rubro y texto siguientes:

"COSA JUZGADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. OPERA ESTA EXCEPCIÓN CUANDO EN UN JUICIO SE DETERMINÓ SOBRE EL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA Y EN UNO POSTERIOR SE DEMANDA EL PAGO DE DIFERENCIAS PRETENDIENDO QUE SE TOMA EN CUENTA UNA PRESTACIÓN DISTINTA. La excepción de cosa juzgada, tratándose de la acción de pago de diferencias de la pensión jubilatoria, opera cuando ya fue analizada en un diverso juicio laboral en el que se determinó que resultaba improcedente modificar el salario ordinario, por tratarse de una jubilación; consecuentemente, no puede reclamarse en un nuevo juicio que la mencionada pensión se cuantifique tomándose en cuenta una diversa prestación denominada 'bono al desempeño' o 'incentivo por compensación', en virtud de que la diferencia del pago de la pensión jubilatoria fue motivo de pronunciamiento en un laudo dictado en diverso juicio laboral que quedó firme; y, por tanto, resuelta esa acción en uno de los procedimientos, en el otro opera la excepción de cosa juzgada."

19. Cabe señalar que dicho criterio fue materia de la **contradicción de tesis 55/2019**, como se advirtió en el acuerdo de admisión correspondiente; la cual fue resuelta por esta Sala el doce de junio de dos mil diecinueve; y del que derivó la jurisprudencia 2a./J 109/2019 (10a.), de título y subtítulo: "EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES."

III. Criterio del actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

20. El citado órgano jurisdiccional al resolver los amparos directos **799/92**,⁹ **2/94**,¹⁰ **110/94**,¹¹ **79/94**¹² y **15/95**,¹³ fallados en sesiones de tres de marzo de mil

⁹ En el juicio de origen el actor demandó de Ferrocarriles Nacionales de México, Región Pacífico, el otorgamiento y pago de la pensión jubilatoria y diferencias existentes. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Dieciocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 444/91 y posteriormente se dictó laudo en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 20/86, toda vez que en dicha



novecientos noventa y tres, cuatro de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, misma fecha; dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro y, veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y cinco respectivamente, negó

contienda se niveló la pensión jubilatoria del promovente; por tanto, absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 799/92, en el que se dolió básicamente, de que el laudo carecía de fundamentación y motivación; que no existía identidad en las prestaciones reclamadas, por lo que no era procedente la excepción de cosa juzgada.

¹⁰ En el juicio de origen el actor demandó de Ferrocarriles Nacionales de México, Región Pacífico, entre otras, el pago de la pensión jubilatoria, la integración de diversos conceptos, así como las diferencias existentes. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Dieciocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 541/92; y posteriormente se dictó laudo en el que se consideró por una parte, procedente la prescripción en cuanto al ajuste a la pensión de acuerdo al Contrato Colectivo y por la otra, procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 98/91, toda vez que en dicha contienda también se dilucidaron las prestaciones ahora reclamadas; por tanto, absolvió a la demandada. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 2/94, en el que se dolió básicamente, de que en el laudo no se valoraron adecuadamente las pruebas y que no existía identidad en las prestaciones reclamadas, por lo que no era procedente la excepción de cosa juzgada.

¹¹ En el juicio de origen el actor demandó de Ferrocarriles Nacionales de México, Región Pacífico, entre otras, el pago de la pensión jubilatoria e integración de ésta de acuerdo con el reglamento de jubilaciones para empleados de confianza, así como diferencias existentes. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Dieciocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 190/93 y, posteriormente, dictó laudo en el que por una parte declaró procedente la excepción de prescripción, por otra, la excepción de cosa juzgada, en virtud del diverso juicio laboral 303/89, toda vez que en dicha contienda se dilucidaron diversas prestaciones en relación con la modificación de la pensión jubilatoria; en consecuencia, absolvió a la demandada. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 110/94, en el que se dolió básicamente, de que el laudo carecía de fundamentación y motivación; que se había omitido el estudio de las pruebas y que no existía identidad en las prestaciones reclamadas, por lo que no era procedente la excepción de cosa juzgada.

¹² En el juicio de origen el actor demandó de Ferrocarriles Nacionales de México, Región Pacífico, entre otras, el pago de la pensión jubilatoria y la integración de diversos conceptos conforme al reglamento para jubilación de empleados de confianza y diferencias existentes. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Dieciocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 583/92; y posteriormente se dictó laudo en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 423/89, toda vez que en dicha contienda se determinó el monto de la pensión jubilatoria mensual; por tanto, absolvió a la demandada. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 79/94 en el que se dolió, básicamente, de que el laudo carecía de fundamentación y motivación, que se omitió el estudio de las pruebas ofrecidas y que no existía identidad en las prestaciones reclamadas, por lo que no era procedente la excepción de cosa juzgada.

¹³ En el juicio de origen el actor demandó de Ferrocarriles Nacionales de México, el pago de la pensión jubilatoria y su incremento por diversa prestación, así como la inclusión de otro concepto y diferencias existentes. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de



los amparos solicitados y determinó, en la parte conducente, lo que se señala a continuación:

- De los autos se advierte **que el inconforme había demandado en un juicio laboral diverso el pago correcto de su pensión jubilatoria**, reclamando su nivelación con los incrementos, así como diferencias existentes; **por tanto, la Junta fue certera en declarar operante la excepción de cosa juzgada**, toda vez que, con anterioridad, ya se había realizado un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa y la misma causa de pedir, pues quienes figuraron como contendientes son las mismas partes, ambos juicios versaron sobre igual objeto –cuantificación y pago correcto de pensión jubilatoria en cantidad mayor a la asignada–; en ambos juicios se observa la misma causa de pedir porque se reclamó el pago retroactivo de una pensión mayor y hubo un pronunciamiento de derecho al respecto.

- Cabe señalar que, sobre la cosa juzgada una de las teorías más aceptadas es la de Enrico Tulio Liebman en el sentido de que dicha figura constituye la inmutabilidad del mandato contenido en la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional del Estado, la cual comprende tanto el acto, como sus efectos declarativos, constitutivos y ejecutivos; los cuales pueden manifestarse no sólo en el mismo proceso, sino en cualquier otro y en todas las variadas circunstancias.

- De ahí que para declarar la procedencia de tal figura, es preciso que exista identidad en todos sus elementos, esto es: sujetos, objeto y causa jurídica. Asimismo, la finalidad de esta institución es impedir la existencia de dos o más juicios sucesivos para resolver una misma cosa, es decir, que no se hagan interminables; además de brindar fijeza a las relaciones jurídicas. En suma, la

Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 102/93 y, posteriormente, se dictó laudo en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 752/91, toda vez que en dicha contienda se reclamaron diversos conceptos en torno al ajuste de su pensión jubilatoria mensual; por tanto, absolvió a la demandada. En contra de tal resolución, el actor interpuso el amparo directo 15/95, en el que se dolió básicamente, de que el laudo carecía de fundamentación y motivación; que se omitió valorar las pruebas ofrecidas y que no existía identidad en las prestaciones reclamadas, por lo que no era procedente la excepción de cosa juzgada.



cosa juzgada operará cuando de existir un segundo fallo pueda destruir o modificar en todo o en parte lo que ya ha sido discutido y resuelto en un primer juicio, es decir que, no podrá darse tal excepción cuando el primer fallo no se contradiga con el segundo y, además, éste deje subsistente en todas sus partes al primero.

- Ahora bien, si el reclamante en el primer juicio dio a conocer a la autoridad laboral un monto salarial diferente al que le correspondía y omitió aportar pruebas pertinentes para acreditar sus pretensiones, ese proceder es atribuible únicamente al reclamante, sin que le sea dable promover un nuevo juicio para ello; por lo que las variantes que solicita para fijar un monto diverso, en nada pueden influir para variar la primera determinación; pues en dicho juicio el quejoso tuvo amplia oportunidad de señalar el monto correcto de su salario mensual que debía servir de base para determinar la cuantía de la pensión jubilatoria, así como de alegar y probar lo que quiso aducir y demostrar en un segundo juicio.

- En suma, **la figura en comento produce que la pretensión jurídica no pueda prosperar porque la reclamación en sustancia no es procedente sobre puntos que ya fueron materia de una resolución definitiva en un juicio distinto, en el que se delimitaron los derechos del actor, sin que sea posible modificarse lo fallado a través de un juicio posterior.**

- Lo anterior no implica una renuncia de derechos, pues la jubilación constituye una obligación de origen contractual en la que se reconoce una compensación a los esfuerzos realizados por el trabajador, por el lapso de cierto tiempo, en beneficio de la empresa; y una vez satisfechos los requisitos contractuales, tal derecho pasa a formar parte del patrimonio del trabajador hasta que éste muera, derecho que es imprescriptible; o sea, lo que es imprescriptible es el derecho a obtener la jubilación y a que ésta se cuantifique correctamente; pero tal imprescriptibilidad no tiene el alcance de promover todos los juicios que se quiera sucesivamente demandando el mismo aspecto, sin importar que ya exista una decisión de autoridad jurisdiccional correspondiente, pues en tal caso procede la cosa juzgada al haber una declaración de Estado.

- Al respecto, se emitió la jurisprudencia por reiteración III.T. J/1, de rubro y texto siguientes:



"JUBILACIÓN NO PUEDE MODIFICARSE LO RESUELTO SOBRE LA, SI EXISTE COSA JUZGADA. Al establecerse que es imprescriptible el derecho a obtener la jubilación y a que se cuantifique correctamente, se atendió a conceptos de carácter eminentemente sustantivos, consistentes en que las acciones relativas no se extinguen por su falta de ejercicio durante determinado lapso; empero, esa imprescriptibilidad no puede tener el alcance de permitir que una persona inicie todos los juicios que quiera, sucesivamente, demandando la obtención o cuantificación correcta de su pensión jubilatoria, sin importarle que a ese respecto ya exista una decisión de la autoridad jurisdiccional correspondiente, pues en tal caso procede siempre la cosa juzgada, que es una institución jurídica de orden público, de carácter procesal, que opera sobre bases distintas a la irrenunciabilidad y a la imprescriptibilidad. Luego, conforme a dicha institución de cosa juzgada, en modo alguno puede prosperar una reclamación que verse sobre puntos que ya fueron materia de una resolución definitiva en un juicio distinto. Por tanto, es inconcuso que cuando resulta procedente la excepción de cosa juzgada ninguna renuncia hay en cuanto a los derechos del trabajador, sino que lo que existe es una declaración del Estado, a través de su órgano jurisdiccional, delimitando los derechos que tiene un particular; declaración que, dada su inmutabilidad, no puede ser modificada mediante otro juicio."

IV. Criterio del actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

21. El citado órgano jurisdiccional al resolver el **amparo directo 1111/2010**,¹⁴ fallado en sesión de cuatro de marzo de dos mil once, en el que concedió el amparo solicitado por unanimidad de votos, sostuvo que:

¹⁴ En el juicio de origen un trabajador demandó de Petróleos Mexicanos y/o Pemex Exploración y Producción el reconocimiento de que en el expediente laboral No. 484/2004, que se tramitó ante la Junta Especial Número Treinta y Seis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, se dictó laudo condenatorio en su contra, con fecha catorce de noviembre del año dos mil cinco, en el que se le condenó entre otras prestaciones a la reinstalación en el puesto de Especialista Técnico B, nivel 37; el reconocimiento del amparo directo 275/2006, promovido por la patronal, mediante el cual quedó firme el laudo en cita; y el cumplimiento del mismo; y diferencias entre el nivel otorgado (Especialista Técnico C, nivel 35); entre otras prestaciones. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Treinta y Seis de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco, bajo el número de



- Asiste la razón al quejoso cuando aduce que en los artículos 940 y 945 de la ley laboral se establece un procedimiento de ejecución para el cumplimiento de los laudos, que el actor debió hacer valer, y como no lo hizo, no es correcto que a través de un nuevo juicio reclame dicho cumplimiento.

- En dicha tesitura, se advierte de la demanda inicial que el actor en el juicio de origen demandó del tercero perjudicado el reconocimiento y cumplimiento del laudo de catorce de noviembre de dos mil cinco, en el cual se le condenó al pago de diversas prestaciones, así como al reconocimiento de ese laudo.

- En esas circunstancias, no es la vía idónea ni adecuada demandar mediante un nuevo juicio laboral, el reconocimiento y cumplimiento de un laudo emitido en un juicio anterior que constituye **cosa juzgada**, pues la ley laboral prevé específicamente un procedimiento para la ejecución de los laudos, previsto en los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo.

- Tales disposiciones establecen que corresponde conocer al presidente de la Junta, quien dictará las medidas necesarias para que dicha ejecución sea pronta y expedita, pues los laudos deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes al en que surta efectos la notificación y los gastos que se originen en su ejecución serán a cargo de la parte que no cumpla. Asimismo, su ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago específico de cantidad líquida a que se haya condenado expresamente en el laudo y el presidente de la Junta cuidará que ello se otorgue personalmente.

expediente 901/2007; y el dieciocho de septiembre de dos mil nueve dictó un primer laudo en el que absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas; fallo que fue combatido por el trabajador en el amparo directo 093/2010 y el ocho de abril de dos mil diez, se le concedió la protección constitucional solicitada para el efecto de que la responsable prescindiera de considerar que resultaba procedente la excepción de prescripción. En cumplimiento a lo anterior, el treinta de abril de dos mil diez se dictó un segundo laudo en el que se consideraron parcialmente procedentes algunas prestaciones e improcedentes otras. En contra de tal resolución, la parte demandada interpuso el amparo directo 1111/2010 en el que se dolió, básicamente, de que el actor debió actuar en el procedimiento de ejecución establecido en la Ley Federal del Trabajo para el cumplimiento de los laudos; no así en un nuevo juicio.



- Por tanto, si en un laudo anterior, se condenó a la hoy quejosa Petróleos Mexicanos y/o Pemex Exploración y Producción a reinstalar al trabajador en la categoría de Especialista Técnico B, nivel 37, jornada 0, y dicha paraestatal lo reinstaló y contrató en una categoría y nivel distintos, incumpliendo los términos expresados en la condena relativa, resulta incorrecto pretender a través de un nuevo juicio laboral, su debido cumplimiento, pues ésta es precisamente la materia del procedimiento de ejecución a cargo del presidente de la Junta, a que se contraen los dispositivos referidos.

- El reconocimiento de un laudo que causó ejecutoria no tiene la naturaleza de una acción o una prestación que deba demandarse en un juicio laboral, ya que precisamente por constituir cosa juzgada no está sujeta a que se acepte o no por la demandada, sino acatarlo y cumplir en los términos de la condena, pues de lo contrario, ese laudo desmerecería su calidad de cosa juzgada. Por tanto, la Junta responsable debió declarar improcedente la vía y no condenar a reconocer un laudo que es cosa juzgada.

- De los razonamientos relatados, derivó la tesis XXVII.1o.(VIII Región) 6 L, de título y subtítulo y texto siguientes:

"LAUDO QUE HA CAUSADO EJECUTORIA. SU RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN MEDIANTE UNA NUEVA DEMANDA LABORAL ES IMPROCEDENTE, YA QUE NO TIENE LA NATURALEZA DE UNA ACCIÓN O PRESTACIÓN QUE PUEDA RECLAMARSE POR ESA VÍA. La pretensión contenida en una demanda laboral consistente en el reconocimiento y cumplimiento de un laudo que causó ejecutoria es improcedente, porque la Ley Federal del Trabajo específicamente prevé un capítulo relativo al procedimiento de ejecución de los laudos, regulado por los artículos del 939 al 949, de los que se advierte que corresponde al presidente de la Junta dictar las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita; además, las actuaciones que con motivo de dicho procedimiento se realicen, pueden ser impugnadas a través del recurso de revisión a que se contraen los diversos numerales 849 y 850 de la citada ley; por tanto, es incuestionable que el reconocimiento y ejecución de un laudo que ha causado ejecutoria no tienen la naturaleza de una acción o una prestación reclamable en un nuevo juicio laboral, ya que no constituyen una controversia que deba dilucidarse entre las partes en esa instancia, porque su exigibilidad no está sujeta a que sea aceptado o no por la parte demandada sino que debe ser acatado y



cumplido en los términos de la condena, pues, de lo contrario, desmerecería su calidad de cosa juzgada."

V. Criterio del actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

22. El citado órgano jurisdiccional al resolver los amparos directos **183/2012**, **203/2012**, **515/2013**, **655/2013** y **921/2013**, fallados en sesiones de doce de diciembre de dos mil doce, dieciséis de enero de dos mil trece, catorce de agosto de dos mil trece; cuatro de septiembre de dos mil trece y, veintiuno de noviembre de dos mil trece, respectivamente, resolvió, sustancialmente lo siguiente:

Amparo directo 183/2012:¹⁵

• Los conceptos de violación devienen inatendibles, toda vez que, tal como se desprende del capítulo de hechos del juicio laboral 197/2010, el quejoso, quien fuera trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social y que actualmente se encuentra gozando de una pensión jubilatoria, señaló que AFORE XXI, S.A. de C.V., sólo cumplió en parte con el laudo dictado en el expediente laboral 617/2008, en el que se le condenó a pagarle la cantidad de doscientos sesenta y ocho mil doscientos sesenta y seis pesos con cuarenta y cinco centavos; sin embargo, del estado de cuenta del treinta y uno de agosto de dos mil nueve, se aprecia una suma acumulada por cuatrocientos treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y nueve pesos con catorce centavos; de ahí la procedencia de la diferencia por la cantidad de ciento setenta mil trescientos noventa y dos pesos con

¹⁵ En el juicio de origen un jubilado demandó de Afore XXI, S.A. de C.V. y otras, la devolución y pago de la subcuenta de retiro 1997, cesantía en edad avanzada y vejez y vivienda, intereses y rendimientos. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el número de expediente 197/2010; y el diecisiete de mayo de dos mil doce se dictó laudo en el que se consideró procedente la excepción de cosa juzgada opuesta por la demandada, en virtud del diverso juicio laboral 617/2008, toda vez que en dicha contienda el trabajador demandó los mismos conceptos, los cuales fueron pagados el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, por tanto, también resultó procedente la excepción de pago; en consecuencia, absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el jubilado interpuso el amparo directo 183/2012 en el que se dolió, básicamente, de que si bien se liquidaron cantidades en su favor con motivo del primer juicio, tales cantidades no fueron las completas, ya que existen diferencias que no le fueron entregadas y que la tercera perjudicada se ha negado a entregar, es decir, no estaban completas las cantidades que debió entregar conforme a lo condenado.



sesenta y nueve centavos; así como de la contestación de demanda en la que la demandada opuso la excepción de cosa juzgada; y de lo resuelto por la Junta responsable declarando procedente la excepción planteada; es lo que ocasiona que los planteamientos resulten inatendibles.

• Lo que pretende el quejoso deriva de un laudo emitido con anterioridad y conforme al cual se condenó a la demandada al pago de la prestación reclamada; luego, si ahora aduce que sólo se cumplió parcialmente dicho laudo, es decir, que no se acató debidamente el fallo, ello no hacía procedente un nuevo juicio laboral.

• La Junta debió analizar de oficio la procedencia de la acción y como no lo hizo, inobservó los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, por tanto, la vía laboral no es la idónea para reclamar tales prestaciones. En consecuencia, negó el amparo solicitado.

Amparo directo 203/2012:¹⁶

• Se advierte una infracción al procedimiento que afectó las defensas del quejoso y trascendió al resultado del fallo; y que hace innecesario el estudio de los planteamientos. Así, en suplencia de la queja se aprecia que de manera ilegal, la Junta sustanció como juicio autónomo e independiente la sustitución patronal reclamada y la responsabilidad solidaria de las obligaciones determinadas en el laudo de uno de septiembre de dos mil nueve, emitido por la propia responsable, en el juicio laboral 08054/I/04/2009, promovido por el actor quejoso; cuando lo procedente era abrir la vía incidental en la fase ejecutiva del referido juicio.

¹⁶ En el juicio de origen un trabajador demandó de Soluciones Sustentables de Personas IPS, S.A. de C.V., y de International Private Security, S.A. de C.V., la sustitución patronal. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León, bajo el número de expediente 10751/I/04/2011; y el doce de septiembre de dos mil doce se dictó laudo en el que se consideró improcedente la sustitución patronal y la responsabilidad solidaria. En contra de tal resolución, el trabajador interpuso el amparo directo 203/2012, en el que se dolió básicamente, de que la resolución dictada en el incidente de sustitución patronal (sic) es incorrecta, toda vez que no se estudiaron las pruebas, ni se analizaron los alegatos, además, que también se omite la diligencia de requerimiento y embargo en la que el actuario dio fe de que en el domicilio de la demandada opera una fuente de trabajo dedicada a prestar servicios de seguridad privada.



- Cabe señalar que deben tramitarse en la vía incidental todos los acontecimientos accesorios al juicio principal que se originen durante el procedimiento, después de concluido o dentro de la etapa de ejecución de laudo; por tanto, la sustitución patronal y la responsabilidad solidaria reclamada, debían sustanciarse en dicha vía; máxime que el propio trabajador refirió en su demanda que había promovido juicio laboral en contra de Soluciones Sustentables de Personal IPS, S.A. de C.V., y que el uno de septiembre de dos mil nueve se dictó laudo en el que se condenó a la demandada al pago de salarios caídos entre otras prestaciones; además, que se han llevado a cabo diligencias en el domicilio de la demandada a efecto de requerir el cumplimiento del laudo; y que dicha empresa cambió de razón social.

- En dicha tesis, es evidente que se trata de una cuestión secundaria e inmediata y directamente relacionada con el expediente principal. En consecuencia, se impone tramitar la reclamación en la vía incidental, para efecto de estar en condiciones de ponderar la totalidad de las constancias que integran el juicio. En consecuencia, otorgó la protección constitucional solicitada.

Amparo directo 515/2013:¹⁷

- Es infundado el planteamiento relativo a la procedencia de la excepción de cosa juzgada por lo que ve a la restitución del inmueble, pues tal como lo con-

¹⁷ En el juicio de origen un trabajador demandó al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del primero de los citados, la devolución de cantidades que fueron retenidas; y del segundo, el pago de daños y perjuicios ocasionados por no haber realizado la entrega de inmueble determinado, que le corresponde con motivo del crédito debidamente pagado y que fue asignado a otro beneficiario; así como la entrega del mismo, o de otro con las mismas características. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León, bajo el número de expediente 3467/2009; y el catorce de febrero de dos mil trece se dictó laudo en el que se absolvió a las demandadas de las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el trabajador interpuso el amparo directo 515/2013, en el que se dolió básicamente, de que no se valoraron debidamente las pruebas; de que no se debió declarar procedente la cosa juzgada, pues si bien existe un juicio anterior en el que existe condena sobre la entrega del inmueble, lo cierto es que no se tomaron en cuenta los derechos adquiridos del quejoso y el fallo no puede tener el alcance de destruir los mismos; y que el laudo no se encuentre debidamente fundado y motivado.



sideró la autoridad responsable, dicha pretensión resulta improcedente al tratarse de cosa juzgada en virtud de lo determinado en diverso expediente 248/95, en el que se condenó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a la entrega del referido inmueble, tal como se advierte de las constancias de autos; y, que en todo caso, debió promover la ejecución del citado laudo en la vía correspondiente.

- Ahora bien, en el juicio que se analiza, en los hechos la parte actora señaló que reclamaba el cumplimiento de la obligación establecida en el expediente 248/95, lo cual resulta improcedente por constituir **cosa juzgada**; y un nuevo juicio laboral no es la vía idónea para exigir su cumplimiento; ya que los artículos 939 y 940 de la Ley Federal del Trabajo establecen las medidas para la ejecución de los mismos, las cuales pueden incluso ser impugnadas a través del recurso de revisión. De ahí que, el cumplimiento que reclama no tiene naturaleza de una acción o prestación reclamable en un nuevo juicio, pues su exigibilidad no está sujeta a ser aceptada o no por la demandada, sino que debe ser acatada y cumplida en sus términos, esto es, en el procedimiento de ejecución.

- No obstante lo anterior, se declaró fundado un diverso concepto de violación ajeno al tema que nos ocupa, y se concedió el amparo solicitado.

Amparo directo 655/2013:¹⁸

- Son fundados los conceptos de violación toda vez que de autos se advierte que en el capítulo de hechos del juicio laboral 2583/2011, el actor expresó que había promovido el diverso juicio laboral 2204/2007, en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, radicado ante la propia Junta responsable, me-

¹⁸ En el juicio de origen una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el pago de mensualidades que se le adeudan en cumplimiento del laudo de diez de diciembre de dos mil ocho en el que se le reconoció el carácter de legítimo beneficiario de quien en vida fuera su cónyuge y que se encontraba pensionada por el referido instituto; así como la inclusión en la nómina de jubilados en virtud del referido laudo, a efecto de que le otorguen regularmente, mediante nómina, el pago de las mensualidades respectivas; ya que el cumplimiento de tal laudo fue de forma parcial, pues la cantidad entregada no corresponde a la suma que debió pagar a partir del fallecimiento de su cónyuge, por tanto, hay diferencias existentes, las cuales deben incluirse en las mensualidades transcurridas y no cumplidas a partir del fallecimiento de su cónyuge; del mismo modo, solicitó la inclusión de otros conceptos en el monto de su jubilación. El juicio se radicó en la Junta Especial



diante el cual reclamó el otorgamiento de una pensión por viudez, sobre el cual recayó la resolución de diez de diciembre de dos mil ocho, en la que se condenó al referido instituto al otorgamiento de dicha pensión –**así como al pago de la misma a partir del seis de agosto de dos mil seis, al resultar procedente la excepción de prescripción y hasta el cumplimiento del laudo, es decir, el veintinueve de junio de dos mil diez**–; fallo que causó ejecutoria y que fue **declarado cumplido**. Asimismo, refirió en los hechos que la demandada ha dado el cumplimiento parcial de tal determinación, pues si bien se le pagó la cantidad de ochenta mil doscientos diecisiete pesos con diecinueve centavos; lo cierto es que no se le incluyó en la nómina de jubilados y pensionados.

- Asimismo, se desprende de autos la comparecencia del actor de fecha veintinueve de junio de dos mil diez, así como del representante legal del instituto demandado en la que éste hace la entrega al primero de los mencionados del cheque consignado en su favor **a fin de dar cumplimiento al laudo en mención** y en uso de la palabra, **el apoderado jurídico del actor, se da por satisfecho de la cantidad consignada y recibe de conformidad tal título ejecutivo, solicitando el archivo del expediente como totalmente concluido**; y en tales términos actuó la Junta.

- En dicha tesitura, la autoridad responsable, al emitir el laudo que aquí se combate (emitido el veintinueve de abril de dos mil trece), consideró improcedente la excepción de improcedencia de la vía opuesta por el demandado, lo cual fue incorrecto, toda vez que, tal como lo refiere la quejosa, si lo que pretendía la parte actora era el debido cumplimiento de un laudo anterior, la vía era el procedimiento de ejecución previsto en los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo y no promover un nuevo juicio, pues la Junta carece de facultades para pronunciarse de nueva cuenta sobre lo que ha causado ejecutoria.

Número Diecinueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León, bajo el número de expediente 2583/2011; y el veintinueve de abril de dos mil trece se dictó laudo en el que determinó parcialmente la procedencia de la acción y en otra la improcedencia de la prestación reclamada. En contra de tal resolución, el instituto demandado interpuso el amparo directo 655/2013, en el que se dolió básicamente, de que se le condenó, de nueva cuenta, al pago de una pensión que ya había sido materia de un juicio laboral anterior; que lo que realmente reclamó el actor, fue el cumplimiento del laudo de diez de diciembre de dos mil ocho, lo cual no puede ser materia de un nuevo juicio como en la especie; sino que se debió ejercitar el procedimiento de ejecución.



- En efecto, la Junta tramitó indebidamente las reclamaciones del actor –las mensualidades que refiere el actor que le adeudan con motivo de un laudo anterior, así como su inclusión en la nómina de jubilados y pensionados–, en un juicio autónomo e independiente, lo cual fue incorrecto, máxime que la autoridad responsable reconoce que de la demanda laboral se desprende el cumplimiento del primer laudo, lo que se trata de una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución; de ahí que lo procedente era abrir la vía incidental; sin que fuera una excusa válida que el asunto hubiera sido archivado como asunto concluido, teniendo en cuenta que el legislador previó el procedimiento de ejecución para el caso concreto y a fin de preservar la seguridad jurídica de las partes.

- Por tanto, la responsable al haber tramitado la reclamación de la forma en que lo hizo, incidió en el examen de los hechos al resolver la procedencia o improcedencia de lo demandado, reduciendo con ello los derechos adjetivos y particularmente de defensa del quejoso, pues la autoridad debía encontrarse en la posibilidad de ponderar la totalidad de las constancias que integran el juicio anterior y no limitarse a las pruebas rendidas en el segundo. En consecuencia, se concedió el amparo solicitado para dejar sin efectos el laudo y todo lo actuado en el expediente laboral 2583/2011, así como el acuerdo de radicación y resuelva lo procedente.

Amparo directo 921/2013:¹⁹

- La parte actora demandó de la ahora quejosa, entre otras pretensiones, el cumplimiento del laudo emitido en el expediente laboral 2196/2004; asunto al que recayó el laudo de veintiuno de mayo de dos mil siete en el que se condenó a la demandada al otorgamiento y pago de pensión de viudez a partir del trece

¹⁹ En el juicio de origen una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el debido cumplimiento del laudo emitido en el expediente laboral 2196/2004, en el que se determinó el otorgamiento y pago de pensión de viudez a partir del trece de diciembre de dos mil tres, hasta que la demandada dé cumplimiento a dicha resolución, la inscripción a la nómina de pensionados, expedición de credencial, aguinaldos, atención médica, clínica, farmacéutica y hospitalaria; toda vez que la demandada sólo cumplió parcialmente con la condena impuesta. El juicio se radicó en la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León,



de diciembre de dos mil tres; precisando que sólo se había dado cumplimiento parcial al mismo, por tanto, exigió su absoluto cumplimiento.

- En esa tesitura, del contenido del citado laudo se advierte que la quejosa fue condenada a otorgar y pagar a la actora una pensión por viudez, así como el pago de las mensualidades de la pensión, aguinaldo y "cuanta prestación le corresponda" a partir del trece de diciembre de dos mil tres, absolviendo del otorgamiento y pago de asignaciones familiares y de pensión de orfandad.

- Ahora bien, en el laudo reclamado se condenó a la quejosa a cumplir con la condena impuesta en el diverso expediente laboral 2196/2004, así como inscribirla en la nómina de pensionados por viudez, expedirle credencial con fotografía, emitir resolución de otorgamiento y pago de pensión, otorgarle atención médica, clínica, farmacéutica y hospitalaria, así como a pagarle el aguinaldo correspondiente al último año anterior a la demanda; por tanto, tiene razón el promovente cuando aduce que la acción de cumplimiento de laudo resultaba improcedente porque debió tramitarse en la ejecución de laudos prevista en los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo y no así en un nuevo juicio laboral.

- Además, si bien la demandada no planteó dicha improcedencia en la contestación de demanda, lo cierto es que la Junta responsable está facultada para decidir la procedencia de la acción con independencia de las excepciones opuestas.

- Por tanto, se concluye que la Junta actuó indebidamente al abrir un expediente autónomo e independiente para conocer tal controversia, cuando la misma es una cuestión secundaria que se encuentra inmediata y directamente relacionada con un laudo anterior, cuyo cumplimiento es exigible en el citado procedimiento de ejecución.

bajo el número de expediente 881/2011; y el trece de junio de dos mil trece se dictó laudo en el que se condenó a la demandada al cumplimiento, otorgamiento y pago de las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, el instituto demandado interpuso el amparo directo 921/2013 en el que se dolió, básicamente, de que la acción demandada era improcedente puesto que se le condenó, de nueva cuenta, al cumplimiento del laudo de veintiuno de mayo de dos mil siete, ya que si el actor reclamaba tal cumplimiento, lo correcto era que hubiera ejercitado el procedimiento de ejecución establecido en la Ley Federal del Trabajo y no en la vía ordinaria como lo hizo.



- **No obsta a lo anterior, el hecho de que los conceptos relativos a la inscripción de la actora a la nómina de pensionados por viudez, la expedición de su credencial con fotografía y la resolución de otorgamiento de pensión no hayan formado parte de la condena impuesta en el laudo anterior, pues dichas prestaciones son necesaria consecuencia de la condena impuesta en ese fallo, dado que se ordenó a la aquí quejosa otorgar y pagar a la actora la pensión de viudez reclamada, así como toda prestación que le correspondiera de ésta.**

- Lo mismo acontece con los reclamos de aguinaldos, atención médica, farmacéutica y hospitalaria, que tampoco formaron parte de la condena dictada en el primer laudo, pero que también deben considerarse incluidos en la expresión referida "cuanta prestación corresponda", ya que, conforme a la Ley del Seguro Social, el beneficiario asegurado tiene derecho a recibir la atención médica, así como el pago de aguinaldo.

- Por tanto, no fue correcto que la responsable tramitara la controversia en un nuevo juicio laboral, ya que no es la vía idónea para demandar el cumplimiento de un juicio anterior que constituye **cosa juzgada**, puesto que la ley laboral prevé el procedimiento de ejecución de laudos; además, que al haberlo tramitado de la forma en que lo hizo, repercutió en el examen de los hechos al resolver la procedencia o improcedencia de lo demandado, pues la autoridad debía encontrarse en la posibilidad de ponderar la totalidad de las constancias que integran el juicio anterior y no limitarse a las pruebas rendidas en el segundo. En consecuencia, se concedió el amparo solicitado para dejar sin efectos el laudo y todo lo actuado en el expediente laboral 881/2011, así como el acuerdo de radicación y resuelva lo procedente.

- Finalmente, el referido tribunal, con base en los mencionados asuntos, emitió el criterio jurisprudencial IV.T.A. J/1 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"LAUDO. SI EL ACTOR QUE FUE PARTE EN EL JUICIO DE DONDE ÉSTE DERIVA, RECLAMA UNA CUESTIÓN ACCESORIA Y RELACIONADA CON SU CUMPLIMIENTO, Y LA JUNTA, EN LUGAR DE TRAMITAR EL INCIDENTE DE EJECUCIÓN CORRESPONDIENTE, DA APERTURA A UN EXPEDIENTE AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE PARA CONOCER Y RESOLVER DICHA PETICIÓN, VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALI-



DAD. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 939, 940, 944, 945 y 946 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que corresponde al presidente de la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje conocer de las actuaciones relacionadas con la ejecución de los laudos, al ser quien debe dictar las medidas necesarias para que aquélla sea pronta y expedita; que, en su caso, los gastos que se originen con su ejecución serán a cargo de la parte que no cumpla; que los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación; y que debe despacharse para el pago específico de la cantidad líquida a que se haya condenado expresamente en el laudo, cuidando que ello se otorgue personalmente. Ahora bien, cuando el actor reclama una cuestión accesoria y relacionada con el cumplimiento de un laudo emitido en un juicio laboral en el que fue parte, y la Junta da apertura a un expediente autónomo e independiente para conocer y resolver sólo dicha petición, impulsando el procedimiento ordinario que contempla el título catorce, capítulo XVII de la citada ley, es inconcuso que pasó inadvertido que lo reclamado es un tema secundario que se encuentra inmediata y directamente relacionado con un laudo dictado en otro procedimiento, cuyo acatamiento es exigible de acuerdo al procedimiento de ejecución previsto en los citados numerales; de suerte que si en lugar de tramitar el incidente correspondiente para la ejecución del fallo laboral, la autoridad tramita la petición como un nuevo juicio, vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

VI. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito

23. El referido tribunal al resolver el **amparo directo 425/2020**,²⁰ en sesión de diez de junio de dos mil veintiuno, por mayoría de votos, concedió la protección constitucional solicitada por el trabajador,²¹ bajo las siguientes consideraciones:

²⁰ En el juicio de origen una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el reconocimiento, cumplimiento y pago de las diferencias e incrementos de las mensualidades generadas a partir de la fecha del laudo de veintiocho de abril de dos mil ocho, donde se condenó a dicho instituto a su pago, que resultó del otorgamiento de la pensión de invalidez a partir del diecinueve de junio de dos mil doce, y del diecinueve de noviembre de dos mil cinco, para la incapacidad permanente parcial; pues sólo le fueron cubiertas las condenatorias hasta la fecha del laudo, mas no las generadas hasta la actualidad ni las que se siguieran generando hasta la total solución del



- No se comparte lo resuelto por la autoridad responsable que declaró la improcedencia de la acción hecha valer por el quejoso, consistente en el pago de diferencias de las mensualidades generadas con motivo de su **pensión por invalidez e incapacidad** permanente a partir del treinta de abril de dos mil ocho y hasta la fecha de presentación de demanda –ocho de julio de dos mil dieciséis–, y los que se generen hasta la total solución del conflicto; pagos que adujo el quejoso se generan de manera sucesiva y son imprescriptibles.

- Lo anterior, bajo el argumento de que **existe cosa juzgada**, fundándose para ello en el laudo emitido el veintiocho de abril de dos mil ocho en el diverso juicio laboral 22/2006; del cual destacó que en aquel juicio existió condena al Instituto Mexicano del Seguro Social al cumplimiento y pago de las diferencias que resultaron del otorgamiento de las **pensiones de invalidez a partir del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve y de incapacidad a partir del diecinueve de junio de dos mil dos**, por la cantidad de trescientos ochenta y ocho mil quinientos cincuenta y ocho pesos, con setenta centavos, **que cubrió hasta el mes de abril de dos mil ocho.**

conflicto. Dicho juicio se tramitó ante la Junta Especial Número Treinta de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Michoacán, bajo el número de expediente 549/2016; y el catorce de diciembre de dos mil dieciocho dictó un primer laudo en el que absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas; fallo que fue combatido por el actor en el amparo directo 310/2019 y el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, se le concedió la protección constitucional solicitada para el efecto de que la responsable resolviera la litis planteada exponiendo las razones lógico jurídicas para ello. En cumplimiento a lo anterior, el dos de diciembre de dos mil diecinueve se dictó un segundo laudo en el que se determinó que resultaba procedente la excepción de cosa juzgada y absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas. En contra de tal resolución, la parte trabajadora interpuso el amparo directo 425/2020 en el que se dolió, básicamente, de que el laudo era incongruente, que las pruebas no fueron valoradas y si bien las mensualidades de las pensiones prescriben, lo cierto es que éstas son de tracto sucesivo y se renuevan año con año.

²¹ Para los efectos siguientes:

1. Dejar sin efectos el laudo reclamado; y
2. Dictar otro en el que:

21. Prescinda de considerar que –en el caso– se configura la cosa juzgada en torno a la pretensión del quejoso de obtener el pago correcto de sus pensiones de invalidez e incapacidad parcial permanente, por el periodo que comprende del veinte de febrero de dos mil nueve a la fecha de presentación de demanda, que lo fue el ocho de julio de dos mil dieciséis y los subsecuentes hasta la conclusión del juicio;

22. Con libertad de jurisdicción, resuelva sobre la litis planteada, exponiendo las razones lógico-jurídicas que den legitimidad al laudo.



- Si bien no se desconoce que ante la firmeza de la cosa juzgada, los tribunales deben declarar la improcedencia de la acción que pretenda someter al litigio nuevo la pretensión ya juzgada; lo cierto es que para que tal figura se constituya, se requiere que la resolución judicial emitida en la primer contienda cause ejecutoria, es decir, que ya no sea susceptible de ser modificada, confirmada o revocada para que sus consideraciones adquieran inmutabilidad y con ello, oponibilidad frente a los contendientes respecto de controversias en ciernes, suscitadas de manera conexas o directas con la causa que les da origen.

- Tal aspecto obedece a la necesidad de brindar certeza a las relaciones jurídicas sometidas a controversia judicial a fin de que se impida que lo resuelto por la autoridad mediante sentencia ejecutoria, pueda ser trastocado en un proceso ulterior a efecto de otorgar seguridad jurídica. Así, los elementos para determinar si se configura tal institución lo son: 1. Identidad en la cosa demandada. 2. Identidad en la causa. 3. Identidad en las personas y la calidad con la que intervinieron.

- Asimismo, **una característica de la cosa juzgada es que sus resoluciones definitivas contienen un pronunciamiento de fondo sobre la controversia planteada.**

- **Tal cualidad no se colma en la especie, pues no existe identidad de la causa generadora del reclamo,** toda vez que en el primer juicio, la materia de la litis lo fue: el pago de diferencias sobre la pensión de invalidez e incapacidad permanente parcial; aspecto resuelto por la autoridad el veintiocho de abril de dos mil ocho en el laudo que ordenó el pago de trescientos ochenta y ocho mil quinientos cincuenta y ocho pesos con setenta y nueve centavos, ello al considerar que **por la pensión de invalidez** se acreditó una diferencia de dos mil cincuenta y seis pesos por mensualidad, más los incrementos periódicos de las pensiones **de los años mil novecientos noventa y nueve a dos mil ocho;** en tanto que por lo que ve a la **incapacidad parcial permanente** también tuvo por acreditada la existencia de diferencias, en razón de trescientos dieciséis pesos con cuarenta y un centavos por mes, más los incrementos periódicos **desde el diecinueve de julio de dos mil dos, hasta abril de dos mil ocho; condenando,** además, a las diferencias que se generaran hasta el cumplimiento del laudo.



• Ahora bien, tomando en cuenta que **el cumplimiento de dicho laudo ocurrió el dieciocho de febrero de dos mil nueve, y toda vez que la pretensión de la quejosa en el juicio laboral 549/2016, es el pago de diferencias de las mensualidades generadas con motivo de su pensión por invalidez e incapacidad parcial permanente a partir del treinta de abril de dos mil ocho y hasta la fecha de presentación de demanda (ocho de julio de dos mil dieciséis) y hasta la total solución del conflicto; es incuestionable que la causa generadora de su derecho es diversa aunque sea parcialmente, ya que el efecto del laudo dictado en el juicio laboral 22/2006, se limitó a una temporalidad específica (a partir del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve –en que se otorgó la pensión de invalidez– y a partir del diecinueve de junio de dos mil dos –en que fue otorgada la pensión de incapacidad permanente parcial– hasta el mes de abril de dos mil ocho –en que se emitió el laudo– y las que se generen hasta el cumplimiento del laudo, lo que está acreditado sucedió el dieciocho de febrero de dos mil nueve), quedando así satisfecha la pretensión del actor quejoso dilucidada en ese juicio laboral –22/2006–.**

• **Sin que nada impida al quejoso ejercer su derecho a que se le pague de manera correcta su pensión, siempre que, como en el caso, su pretensión sea distinta a la ya definida en el diverso juicio laboral 22/2006, pues el pago de las mensualidades es de tracto sucesivo.**

• Por tanto, **no se actualiza la cosa juzgada, ya que si bien en el juicio laboral 22/2006 se dilucidó el derecho al pago de diferencias pensionarias del actor aquí quejoso, ello fue por el periodo de mil novecientos noventa y nueve a dos mil ocho, por lo que ve a la pensión de invalidez; en tanto que de dos mil dos a dos mil ocho, respecto a la incapacidad parcial permanente y hasta el mes de febrero de dos mil nueve en que se declaró el cumplimiento del laudo; sin embargo, en el juicio laboral se reclamó el pago de las diferencias de los meses y años posteriores al veintiocho de abril de dos mil ocho (fecha del laudo emitido en el juicio laboral 22/2006) hasta la presentación de la demanda laboral (ocho de julio de dos mil dieciséis); esto es, la pretensión del quejoso es mayor y parcialmente diversa a lo obtenido en aquel primer juicio,** además de estar legitimado para hacerlo valer, pues tiene el derecho adquirido a percibir dos pensiones, una de invalidez y otra de incapacidad parcial permanente, por lo que si considera que no



está siendo pagada de manera correcta, puede en cualquier momento solicitar su pago; con total independencia de las resultas del juicio.

• Asimismo, se señala que **en el caso subsiste la cosa juzgada sólo en el pago de las diferencias de las pensiones de que goza el quejoso, exclusivamente por el periodo que fue materia del juicio laboral 22/2006, el cual se declaró cumplido el diecinueve de febrero de dos mil nueve; sin embargo, la pretensión del actor en el juicio laboral 549/2016, es mayor a aquélla, por lo que nada impide ser analizada en un diverso juicio laboral.**

• En suma, **la limitación temporal establecida en el primer laudo posibilita la apertura del juicio laboral 549/2016, por haberse reclamado el pago de las diferencias de los meses y años posteriores al veintiocho de abril de dos mil ocho (que fue la fecha del laudo emitido en el juicio laboral 22/2006) hasta la presentación de la demanda laboral, que fue el ocho de julio de dos mil dieciséis; pretensión que es disímil a lo resuelto con anterioridad.**

24. **Apartado I. Inexistencia de la contradicción de tesis.** De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que no existe la contradicción de tesis denunciada por lo que hace a los pronunciamientos adoptados por el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, el actual **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, el actual **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, el actual **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, y el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, al resolver los amparos directos **183/2012**, **203/2012** y **515/2013**, ya que por una parte se pronunciaron de forma coincidente y, en otro aspecto, sobre tópicos distintos.

25. En efecto, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al conocer del amparo directo **1039/2011**, se pronunció en un asunto en el que **se reclamó la correcta cuantificación de la pensión jubilatoria** en el que el quejoso solicitó que se le integraran diversos conceptos; sin embargo, el órgano de amparo advirtió que **ya existía un pronunciamiento de diversa autoridad laboral respecto de dicha cuantificación, por ende, se configuró la cosa juzgada**; declaración que, una vez que ha alcanzado definitividad, no puede ser modificada mediante otro juicio y, en consecuencia, no resultaba procedente el análisis de prestaciones que ya fueron materia de una



resolución definitiva en un juicio diverso y emitió la tesis de título y subtítulo: "JUBILACIÓN, CUANDO EXISTE PRONUNCIAMIENTO SOBRE SU CORRECTA CUANTIFICACIÓN, EN CUANTO A UN RECLAMO DETERMINADO, NO PUEDE MODIFICARSE AL EXISTIR COSA JUZGADA."

26. Por su parte, el actual **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, al resolver el **amparo directo 346/2005**, determinó que si bien el quejoso, en el juicio laboral que dio origen a la demanda de amparo, reclamó el pago del concepto de bono al desempeño o incentivo por compensación, para que se le incluyera a su pensión jubilatoria; lo cierto era que, en diverso juicio laboral el mismo quejoso reclamó varias prestaciones, entre otras, el pago de las diferencias de la pensión jubilatoria, para incluir la compensación mensual; por lo que, aun cuando pudiera decirse que no son idénticas prestaciones, **en realidad se trata de la misma acción de diferencias en el pago de pensión jubilatoria**; por tanto, **estimó configurada la cosa juzgada, lo que hace improcedente que tal reclamación pueda analizarse de nueva cuenta**; y emitió la tesis de rubro: "COSA JUZGADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. OPERA ESTA EXCEPCIÓN CUANDO EN UN JUICIO SE DETERMINÓ SOBRE EL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA Y EN UNO POSTERIOR SE DEMANDA EL PAGO DE DIFERENCIAS PRETENDIENDO QUE SE TOMA EN CUENTA UNA PRESTACIÓN DISTINTA."

27. En tanto que el actual **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, al resolver los amparos directos **799/92, 2/94, 110/94, 79/94 y 15/95**, asuntos todos relacionados con **el pago correcto de pensión jubilatoria**, consideró que resultaba correcta la determinación de la Junta responsable al **declarar operante la excepción de cosa juzgada**, toda vez que, con anterioridad ya se había realizado un **pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre iguales acciones, la misma cosa e idéntica causa de pedir**; que dicha institución constituye la inmutabilidad del mandato contenido en la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional del Estado; que opera cuando de existir un segundo fallo pueda destruir o modificar en todo o en parte lo que ya ha sido discutido y resuelto en un primer juicio; que produce el efecto jurídico de que no pueda prosperar la reclamación sobre puntos que ya fueron materia de una resolución definitiva en un juicio distinto, en el que se delimitaron los derechos del actor, sin que sea posible modificarse lo fallado a través de un juicio posterior; y emitió la jurisprudencia de rubro: "JUBILACIÓN NO PUEDE MODIFICARSE LO RESUELTO SOBRE LA, SI EXISTE COSA JUZGADA."



28. De lo hasta aquí expuesto, se puede advertir que, tanto el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** como el actual **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, así como el actual **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, se pronunciaron sobre asuntos relacionados con la cuantificación de la pensión, en los que ya se había reclamado la misma prestación en un juicio anterior y sobre el que ya había un laudo; por tanto, consideraron que se configuró la cosa juzgada, con independencia de las prestaciones que en el juicio posterior se reclamaron; es decir, los tres tribunales fueron coincidentes en determinar la actualización de dicha figura y que, por tanto, resultaba improcedente el nuevo análisis pretendido.

29. Por su parte, el actual **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo **1111/2010**, observó que en el laudo combatido se reclamó el reconocimiento y cumplimiento de un laudo anterior, por tanto, determinó que la Ley Federal del Trabajo establece el procedimiento de ejecución para el cumplimiento de los laudos, mismo que el actor debió hacer valer, y no a través de un juicio autónomo e independiente como lo hizo, pues no es la vía idónea, ya que el reconocimiento y cumplimiento de un laudo que causó ejecutoria, no tiene la naturaleza de una acción o una prestación que deba demandarse en un juicio laboral, toda vez que por constituir cosa juzgada no está sujeta su aceptación –o no– por la demandada, sino que debe acatarlo y cumplir en los términos de la condena; y emitió la tesis de título y subtítulo: "LAUDO QUE HA CAUSADO EJECUTORIA. SU RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN MEDIANTE UNA NUEVA DEMANDA LABORAL ES IMPROCEDENTE, YA QUE NO TIENE LA NATURALEZA DE UNA ACCIÓN O PRESTACIÓN QUE PUEDA RECLAMARSE POR ESA VÍA.". Esto es, el referido Tribunal Colegiado se pronunció sobre la improcedencia de la vía cuando se reclama el cumplimiento de un laudo anterior, aspecto que resulta distinto al relatado en el párrafo anterior.

30. Mención aparte requiere lo resuelto por el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, al resolver los amparos directos **183/2012**, **203/2012** y **515/2013**, asuntos todos que tienen la particularidad que en el juicio de origen se ventiló un juicio anterior sobre las mismas prestaciones o similares, como se verá a continuación:



• En el **amparo directo 183/2012**, en el juicio de origen, un jubilado demandó de una Afore, el debido cumplimiento de un laudo dictado en un juicio diverso, ya que, desde su óptica, dicho fallo se encontraba parcialmente cumplido, ya que las cantidades pagadas no correspondían a lo que debió cubrir la demandada; la cual opuso la excepción de cosa juzgada y que, en el laudo combatido, resultó procedente. En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado determinó que **los conceptos de violación resultaban inatendibles en atención a la cosa juzgada**; que **el cumplimiento de un laudo no hacía procedente un nuevo juicio; y que la vía correcta era el procedimiento de ejecución establecido en la Ley Federal del Trabajo**.

• Por lo que ve al **amparo directo 203/2012**, el mismo derivó de un asunto en el que **un trabajador demandó de dos fuentes de empleo la sustitución patronal y la responsabilidad solidaria para ejecutar un laudo dictado en un juicio anterior**; sin embargo, la Junta responsable determinó que resultaba improcedente al no acreditarse la acción; por lo que el Tribunal Colegiado consideró que **el hecho de que la responsable hubiera tramitado la reclamación en un juicio independiente y autónomo constituyó una violación grave** que afectó las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando **lo procedente era abrir la vía incidental, en la fase ejecutiva del juicio anterior** e impuso el trámite de la reclamación de dicha forma.

• En tanto que, en el **amparo directo 515/2013**, que deriva de un juicio laboral en el que un trabajador demandó del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras prestaciones, el pago de daños y perjuicios que hizo consistir en las rentas que tuvo que pagar a causa del incumplimiento de un laudo anterior, en el que se condenó a dicho instituto a la entrega de un inmueble determinado; el demandado opuso la excepción de cosa juzgada, la cual fue declarada procedente por la Junta responsable. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que tal como lo había considerado la autoridad responsable, **se configuró la cosa juzgada, toda vez que lo que se reclamó fue el cumplimiento de una obligación establecida en un laudo dictado en juicio diverso; y un nuevo juicio laboral no es la vía idónea para ello; sino las medidas de ejecución previstas en la Ley Federal del Trabajo**.

31. Hasta aquí, resulta patente que en las relatadas tres resoluciones de amparo directo **se reclamó el cumplimiento o ejecución de un laudo anterior**,



y el órgano colegiado se pronunció en relación a la improcedencia de la vía, señalando que debió observarse el procedimiento de ejecución establecido en la Ley Federal del Trabajo y no ejercer una nueva acción, ya que se actualiza la cosa juzgada; criterio que resulta coincidente con el sostenido por el actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 1111/2010.

32. Apartado II. Existencia de la contradicción de tesis. En cambio, de los antecedentes y consideraciones descritos en párrafos precedentes, se advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por el actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver los amparos directos 655/2013 y 921/2013, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito al resolver el amparo directo 425/2020, como se verá a continuación:

- Por lo que ve al amparo directo 655/2013, una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras prestaciones, **el pago de mensualidades adeudadas posteriores a un laudo anterior, ejecutoriado y, en su momento, declarado cumplido**, en el que se le reconoció el carácter de legítimo beneficiario de quien en vida fuera su cónyuge. La Junta determinó la procedencia parcial de las prestaciones reclamadas. El órgano de amparo estimó que fue incorrecto que la Junta responsable hubiera considerado inoperante la excepción de **improcedencia de la vía**, toda vez que es inconcuso que **la parte actora está reclamando el debido cumplimiento de un laudo anterior, por tanto, lo conducente era ejercitar la vía del procedimiento de ejecución previsto en los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo** y no promover un nuevo juicio, pues la Junta carece de facultades para pronunciarse de nueva cuenta sobre lo que ha causado ejecutoria; ya que lo reclamado se trata de una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución; de ahí que lo procedente era abrir la vía incidental. Además, señaló que al resolver de la forma en que lo hizo la Junta, afectó las defensas del quejoso, pues debió estar en aptitud de valorar la totalidad de las constancias del primer juicio y no sólo las contenidas en el segundo.

- En lo que respecta al amparo directo 921/2013, una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento y pago de pensión por



viudez y otras prestaciones, en virtud de que **la demandada sólo cumplió en parte un laudo dictado en un juicio anterior** y la Junta responsable condenó a la demandada a las prestaciones reclamadas. El órgano de amparo consideró que de autos se advierte que la pretensión de la parte actora es el absoluto cumplimiento de un laudo anterior en el que la quejosa fue condenada a otorgar y pagar a la actora una **pensión por viudez, así como el pago de las mensualidades de la pensión, aguinaldo y "cuanta prestación le corresponda" a partir del trece de diciembre de dos mil tres;** y en el laudo reclamado se condenó a la misma quejosa a cumplir con lo ordenado en diverso expediente laboral, así como a inscribir a la actora en la nómina de pensionados por viudez, expedirle credencial con fotografía, emitir resolución de otorgamiento y pago de pensión, otorgarle atención médica, clínica, farmacéutica y hospitalaria, así como a pagarle el aguinaldo correspondiente al último año anterior a la demanda. **Por tanto, se concluyó que tiene razón el promovente cuando aduce que la acción de cumplimiento de laudo resultaba improcedente porque debió tramitarse en la vía de ejecución de laudos** prevista en la Ley Federal del Trabajo y no así en un nuevo juicio laboral.

• Lo anterior, sin que obste que los conceptos relativos a la inscripción de la actora a la nómina de pensionados por viudez, la expedición de su credencial con fotografía y la resolución de otorgamiento de pensión que se exige a la demandada, no hayan formado parte de la condena impuesta en el laudo anterior, pues dichas prestaciones son necesaria consecuencia de la condena impuesta en ese fallo, dado que se ordenó al quejoso otorgar y pagar a la actora la pensión de viudez reclamada, así como toda prestación que le correspondiera de ésta; al igual que los reclamos consistentes en aguinaldos, atención médica, farmacéutica y hospitalaria, que tampoco formaron parte de la condena dictada en el primer laudo, pero que también deben considerarse incluidos en la expresión referida "**cuanta prestación corresponda**".²²

²² Derivado de tales ejecutorias –así como de las diversas 183/2012, 203/2012 y 515/2013–, se emitió la jurisprudencia por reiteración de criterios de título y subtítulo: "LAUDO. SI EL ACTOR QUE FUE PARTE EN EL JUICIO DE DONDE ÉSTE DERIVA, RECLAMA UNA CUESTIÓN ACCESORIA Y RELACIONADA CON SU CUMPLIMIENTO, Y LA JUNTA, EN LUGAR DE TRAMITAR EL INCIDENTE DE EJECUCIÓN CORRESPONDIENTE, DA APERTURA A UN EXPEDIENTE AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE PARA CONOCER Y RESOLVER DICHA PETICIÓN, VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD."



33. De las resoluciones previamente relatadas, es evidente que, no obstante que, entre otros aspectos, **se reclamó el pago de mensualidades derivadas de una pensión sucesivas a un laudo ejecutoriado y, por tanto, diversas a las que fueron materia del mismo**; en ambas ejecutorias se sostuvo que el hecho de que la Junta responsable hubiera tramitado las demandas promovidas en un juicio autónomo e independiente fue incorrecto, pues para ello está previsto el procedimiento de ejecución establecido en la Ley Federal del Trabajo, ya que la materia de reclamo fue una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con la ejecución –de un laudo anterior–; y al no haberlo realizado de esa manera se afectaron las defensas del quejoso.

34. La última ejecutoria mencionada **–amparo directo 921/2013–**, tiene la particularidad de que, a pesar de que en el juicio de origen también se reclamaron prestaciones novedosas –inscripción de la actora a la nómina de pensionados por viudez, la expedición de su credencial con fotografía y la resolución de otorgamiento de pensión que se exige a la demandada; así como aguinaldos, atención médica, farmacéutica y hospitalaria–, el órgano colegiado las consideró parte del primer laudo, al señalar que las mismas son necesaria consecuencia de la condena impuesta en ese fallo, dado que se ordenó a la ahí quejosa otorgar y pagar a la actora la pensión de viudez reclamada, **pero que también deben considerarse incluidas en la expresión referida en el primer laudo, en el que se determinó procedente la pensión reclamada "y cuanta prestación corresponda"**, expresión que hace la diferencia, pues la condena en esos términos es tan amplia que permite la procedencia de casi cualquier prestación relacionada con la pensión.

35. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **425/2020**, que deriva de un asunto en el que una persona demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el cumplimiento y pago de diferencias, incrementos y mensualidades relativas a su pensión por invalidez, así como por su incapacidad permanente parcial a partir de la fecha de un laudo diverso, ejecutoriado y declarado cumplido, en el que se condenó a la demandada al otorgamiento de tales pensiones; y que sólo fueron cubiertas las condenas hasta la fecha de emisión del mismo; no así las subsecuentes. El laudo combatido declaró procedente la excepción de **cosa juzgada**; sin embargo, el Tribunal Colegiado



de Circuito consideró que, sin desconocer la firmeza de la **cosa juzgada**, en dicho asunto **no existía identidad de la causa generadora del reclamo**, con base en las siguientes consideraciones:

- No se actualiza la cosa juzgada, pues no hay identidad en la causa generadora del reclamo, toda vez que en el primer laudo, lo reclamado fue **el pago de diferencias sobre la pensión de invalidez e incapacidad permanente parcial; aspecto resuelto en el laudo de veintiocho de abril de dos mil ocho en el que ordenó el pago a determinada cantidad por concepto de pensión por invalidez de los años mil novecientos noventa y nueve a dos mil ocho; y por la incapacidad parcial permanente desde el diecinueve de julio de dos mil dos, hasta abril de dos mil ocho; condenando, además, a las diferencias que se generaran hasta el cumplimiento del laudo, que ocurrió el dieciocho de febrero de dos mil nueve.**

- En tanto que, lo que se reclama en el juicio posterior fue el **pago de diferencias de las mensualidades generadas con motivo de su pensión por invalidez e incapacidad parcial permanente a partir del treinta de abril de dos mil ocho y hasta la fecha de presentación de demanda –ocho de julio de dos mil dieciséis– y hasta la total solución del conflicto; por ende, la causa generadora de su derecho es diversa aunque sea parcialmente, ya que el efecto del laudo dictado en el primer juicio laboral, se limitó a una temporalidad específica; por tanto, nada impide al quejoso ejercer su derecho a que se le pague de manera correcta su pensión, siempre que, como en el caso, su pretensión sea distinta a la ya definida en el diverso juicio laboral, pues el pago de las mensualidades es de tracto sucesivo.** Es decir, subsiste la cosa juzgada sólo en el pago de las diferencias de las pensiones de que goza el quejoso, exclusivamente por el periodo que fue materia del primer juicio laboral, el cual se declaró cumplido el diecinueve de febrero de dos mil nueve.

36. Es decir, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** se pronunció en el sentido de que las prestaciones de pensión son de tracto sucesivo; y si bien puede subsistir la cosa juzgada, esto es sólo para aquellas que **fueron materia de un juicio laboral anterior;** empero, como en el caso concreto dicho juicio fue limitado tempo-



ralmente al cumplimiento del mismo, esto es, el dieciocho de febrero de dos mil nueve y hasta su cumplimiento; consecuentemente, nada impide el reclamo de las mismas prestaciones (pago de mensualidades subsecuentes) en un nuevo juicio, a partir de tal fecha hasta la presentación de la demanda, incluso, hasta el cumplimiento del laudo, pues se trata de prestaciones que no fueron materia del juicio primigenio.

37. De lo hasta aquí relatado, se advierte la existencia de puntos de choque, pues mientras el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, al resolver los amparos directos **655/2013** y **921/2013**, determinó que las nuevas prestaciones relacionadas con el pago de jubilación, como el pago de las subsecuentes mensualidades e inclusión en la nómina de jubilados; así como expedición de credencial, aguinaldos, atención médica, clínica, farmacéutica y hospitalaria que no fueron materia de un laudo anterior –ya declarado cumplido–, debían tramitarse en la vía de ejecución, por tratarse de una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución, y **no así en un juicio autónomo e independiente. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **425/2020**, determinó que, reconociendo la cosa juzgada, la misma opera si existe identidad en la causa generadora y por lo que ve al reclamo del actor, es parcialmente diverso y mayor que el que demandó en el primer juicio, por lo que **nada impide al quejoso promover un nuevo juicio laboral para reclamar el pago de las diferencias de las mensualidades subsecuentes**, ya que **las mismas no fueron materia del laudo anterior –declarado cumplido–.**

38. No obstante lo anterior, previo al estudio de la materia de contradicción, cabe hacer la precisión de que **no se tomará en cuenta como criterio contendiente el contenido en el amparo directo 921/2013**, resuelto por el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, pues, como ya se señaló, tiene como particularidad que en el laudo de origen se condenó a la demandada al pago de las mensualidades de la pensión, aguinaldos "y cuanta prestación le corresponda a partir del trece de diciembre de dos mil tres". De ahí que el órgano de amparo consideró que las nuevas prestaciones reclamadas en un juicio posterior –expedición de credencial, aguinaldos, atención médica, clínica, farmacéutica y hospitalaria–, no obstante que no formaron



parte de las condenas decretadas en el primer laudo, se encontraban incluidas en la condena de "**cuanta prestación le corresponda**". Aspecto que lo hace distinto del diverso amparo directo **655/2013**, en el que las prestaciones subsecuentes al primer laudo –pago de mensualidades subsecuentes e inclusión en la nómina– y que no fueron materia de éste, se consideraron como una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con la ejecución del primer laudo, mas no derivado de una condena explícita contenida en dicho laudo primigenio.

39. En ese orden de ideas, es preciso tener a la vista lo resuelto en los criterios contendientes, para clarificar el punto de contradicción, conforme al siguiente cuadro comparativo:

Actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito (amparo directo 655/2013).	Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito (amparo directo 425/2020).
<p>Se advierte de autos que las reclamaciones de la parte actora –inclusión a la nómina de jubilados y pago de mensualidades que se le adeudan– <u>son en realidad el cumplimiento total de un laudo anterior</u>, en el que se condenó a la demandada al otorgamiento y pago de una pensión por viudez –computada a partir del seis de agosto de dos mil seis al retrotraerse un año a la fecha de la presentación de la demanda por resultar procedente la excepción de prescripción–. El cual fue cumplimentado el veintinueve de junio de dos mil diez.</p> <p>Por tanto, contrariamente a lo resuelto por la responsable, <u>era procedente la excepción opuesta de improcedencia de la vía</u>.</p> <p>La Junta actuó de forma incorrecta al tramitar la demanda en un juicio</p>	<p>No se comparte lo resuelto por la autoridad responsable que declaró la improcedencia de la acción, consistente en el <u>pago de diferencias de las mensualidades generadas</u> con motivo de su pensión por invalidez e incapacidad permanente a partir del treinta de abril de dos mil ocho y hasta la fecha de presentación de demanda –ocho de julio de dos mil dieciséis–; bajo el argumento de que operó la cosa juzgada.</p> <p>Ante la firmeza de la cosa juzgada, los tribunales deben declarar la improcedencia de la acción que pretenda someter al litigio nuevo la pretensión ya juzgada; sin embargo, en la especie, no se colma el requisito de identidad de la causa generadora del reclamo.</p> <p>Ya que en el primer juicio, se dilucidó el pago de diferencias sobre la pensión de invalidez e incapacidad permanente parcial; aspecto resuelto el veintiocho de abril de dos mil ocho en el laudo que</p>



autónomo e independiente, toda vez que cuando se reclama el debido cumplimiento de un laudo anterior, la vía es el procedimiento de ejecución previsto en los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo.

La Junta no está facultada para pronunciarse de nueva cuenta sobre lo que ha causado ejecutoria.

Las prestaciones reclamadas constituyen una cuestión accesorio, relacionada inmediata y directamente con la ejecución del primer laudo.

Además, era importante que la autoridad tuviera la totalidad de las constancias del primer juicio a la vista, al momento de resolver; y no sólo las que integran el juicio posterior.

ordenó el pago de determinada cantidad al considerar que por la **pensión de invalidez se acreditó una diferencia** de cierta cantidad, más los incrementos periódicos de las pensiones de los años mil novecientos noventa y nueve a dos mil ocho; en tanto que por lo que ve a la **incapacidad parcial permanente** también tuvo por acreditada la existencia de diferencias, en razón de cierto monto, más los incrementos periódicos desde el diecinueve de julio de dos mil dos, hasta abril de dos mil ocho; condenando además a las diferencias que se generaran hasta el cumplimiento del laudo, esto es, el dieciocho de febrero de dos mil nueve.

Y en el juicio actual, la pretensión de la quejosa lo es el pago de diferencias de las mensualidades generadas con motivo de su pensión por invalidez e incapacidad parcial permanente a partir del treinta de abril de dos mil ocho y hasta la fecha de presentación de demanda –ocho de julio de dos mil dieciséis–.

Por tanto, es evidente que la causa generadora de su derecho es parcialmente distinta y mayor, ya que el efecto del laudo dictado en el juicio anterior se limitó a una temporalidad específica, esto es, a partir del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve –en que se otorgó la pensión de invalidez– y a partir del diecinueve de junio de dos mil dos –en que fue otorgada la pensión de incapacidad permanente parcial– hasta el mes de abril de dos mil ocho –en que se emitió el laudo– y las que se generen hasta el cumplimiento del laudo –dieciocho de febrero de dos mil nueve–, quedando así satisfecha la pretensión del actor quejoso dilucidada en ese juicio laboral.

Sin que nada impida al quejoso ejercer su derecho a que se le pague de manera correcta su pensión, siempre que, como



en el caso, su pretensión sea distinta a la ya definida en un diverso juicio laboral, pues el pago de las mensualidades es de tracto sucesivo.

Así, la limitación temporal establecida en el primer laudo posibilita la apertura del nuevo juicio laboral porque el caso concreto es parcialmente disímil a lo resuelto en el primer fallo.

40. En dicha tesitura, se advierte que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, si son procedentes las prestaciones sucesivas relacionadas con el pago de jubilación en un procedimiento laboral, cuando en un juicio de tal naturaleza se resolvió sobre el reconocimiento de la pensión jubilatoria y, en uno posterior, se demanda la misma acción pero por las mensualidades subsecuentes y cuál es la vía procedente para hacer efectivo tal reclamo. Sin embargo, **arribaron a conclusiones disímiles**.

41. Ello, toda vez que, mientras el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, al resolver el amparo directo 655/2013, consideró que las nuevas prestaciones relacionadas con el pago de la jubilación, como el pago de las subsecuentes mensualidades que no fueron materia de un juicio anterior –resuelto mediante laudo ejecutoriado y que en su momento se declaró cumplido– constituyen una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución; y por tanto, deben tramitarse en la vía de ejecución de laudos; por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 425/2020, determinó sobre las nuevas prestaciones, que el pago de las diferencias de las subsecuentes mensualidades no fueron materia del laudo anterior, por lo que nada impide al quejoso promover un nuevo juicio laboral para reclamarlas, pues la cosa juzgada opera sobre la misma causa generadora del hecho y no sobre diversa causa en virtud del límite temporal que determinó la autoridad responsable en el primer laudo, esto es, hasta el cumplimiento del mismo, debido a lo cual concluyó que es factible el estudio de tales prestaciones.



42. Al respecto, no obstante que el actual **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**, al resolver el amparo directo **655/2013**, no hizo referencia a algún límite temporal de la condena impuesta en el juicio anterior –de otorgamiento y pago de una pensión por viudez–; sin embargo, se advierte de las consideraciones del laudo primigenio, es decir, el juicio laboral 2204/2007 –las cuales fueron reproducidas en la sentencia de amparo directo–, que fue a partir del seis de agosto de dos mil seis al retrotraerse un año a la fecha de presentación de la demanda, por resultar procedente la excepción de cosa juzgada, hasta que la demandada cumplimente tal resolución. Cumplimiento que se realizó el veintinueve de junio de dos mil diez, mediante la entrega de cheque consignado a favor del actor, por la cantidad de ochenta y dos mil doscientos diecisiete pesos con diecinueve centavos; quien se dio por satisfecho de dicha cantidad y solicitó el archivo del expediente como totalmente concluido, actuación en que la Junta responsable acordó de conformidad a lo solicitado. Por tanto, es claro que en el asunto en comento también existió un límite temporal sobre la pensión, así como una determinación de cumplimiento del laudo anterior.

43. Cabe señalar que, aun cuando en el **amparo directo 655/2013**, se reclamaron entre las nuevas prestaciones, la inclusión en la nómina de jubilados, ello no puede formar materia de la contradicción porque en el diverso **amparo directo 425/2020**, no se demandó la misma prestación o una de similar naturaleza y, por ende, el órgano colegiado no emitió pronunciamiento alguno sobre el particular.

44. Sin que pase desapercibido que si bien en el primero de los citados asuntos, la nueva prestación se constriñó al **pago de las subsecuentes mensualidades**, en tanto que en el segundo de los referidos amparos la misma constituyó **el pago de diferencias de las subsecuentes mensualidades**; lo cierto es que ambas prestaciones tienen la misma naturaleza, pues las dos se traducen en el cobro de los derechos sucesivos al otorgamiento de la pensión establecida en un laudo anterior, por ende, es posible darles el mismo tratamiento.

45. Así, de todo lo anterior se advierten los siguientes **puntos de contradicción**:

I) Determinar si el pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias en las mensualidades generadas a partir de que se declaró cumplido un laudo



elevado a la categoría de cosa juzgada, en el que se reconoció el derecho de pensión y que no fueron materia del mismo, constituye una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución o deben considerarse como nuevas prestaciones; y,

II) Derivado de lo anterior, establecer si tales prestaciones son susceptibles de reclamarse en la vía de ejecución de laudos o debe hacerse mediante un juicio laboral autónomo.

46. Lo anterior, en el entendido de que todos los juicios de origen de los que derivaron los actos reclamados en los juicios de amparo directo, fueron sustanciados con base en la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve; por ende, la referencia que se hace en la presente contradicción de tesis es al marco normativo laboral que se encontraba vigente previo a dicha reforma.

47. Finalmente, no está por demás hacer aclaración de que los puntos de contradicción definidos no guardan similitud con el punto de encuentro analizado en la **contradicción de tesis 55/2019**²³ –como se consideró en el acuerdo de admisión correspondiente–, pues en dicha contradicción el punto de la litis se limitó a determinar si en el juicio laboral opera la excepción de cosa juzgada, cuando habiéndose decidido en un juicio previo sobre las prestaciones que integran la pensión jubilatoria del actor, se reclama la inclusión de otras prestaciones para su debida cuantificación; y se estableció que se actualiza la cosa juzgada en el juicio laboral, cuando en un laudo anterior ya se resolvió lo relativo a la **cuantificación de la pensión jubilatoria** con base en determinadas prestaciones; en cambio, lo que aquí se dilucida no se refiere a la cuantificación de la pensión, sino a si **procede o no** el pago de las subsecuentes mensualidades de pensión o de diferencias de las mismas, a partir del dictado de un laudo anterior en el que se hubiere reconocido tal derecho, esto es, las prestaciones sucesivas que se sigan generando y que no fueron materia de dicho fallo, en

²³ De la que derivó la jurisprudencia **2a.J. 109/2019 (10a.)**, de título y subtítulo: "EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO LABORAL CUANDO EN UN LAUDO YA SE ANALIZÓ LO RELATIVO A LA DEBIDA CUANTIFICACIÓN DE LA PENSIÓN JUBILATORIA, CON BASE EN DETERMINADAS PRESTACIONES."



atención al principio de cosa juzgada; y si procede su reclamo en la vía de ejecución del laudo primigenio o bien en un nuevo juicio laboral.

48. SEXTO.—**Estudio de fondo.** El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia se orienta en el sentido de que el pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias en las mensualidades generadas a partir del dictado de un laudo elevado a la categoría de cosa juzgada y que fue declarado cumplido, en el que se reconoce el derecho de pensión, y que no fueron materia del fallo, se traducen en nuevas prestaciones sobre las que no existe pronunciamiento de derecho y, por tanto, son susceptibles de reclamarse en un nuevo juicio laboral.

49. Para arribar a tal conclusión, es conveniente traer a cuenta lo resuelto por esta Segunda Sala, sobre la institución de la cosa juzgada en la contradicción de tesis 55/2019, en la que señaló, en la parte que aquí interesa, lo siguiente:

"... debe tenerse presente que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el veinticinco de septiembre de dos mil siete la acción de inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004,²⁴ sostuvo que en el sistema jurídico mexicano la institución de **la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual da seguridad y certeza jurídica a las partes.**

"La plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales se logra, exclusivamente, sólo en cuanto la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico, como resultado de un juicio regular que se ha concluido en todas sus instancias

²⁴ De dicho expediente derivó la jurisprudencia P./J. 85/2008, de rubro: "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, Novena Época, registro digital: 168959, y la diversa P./J. 86/2008, de rubro: "COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 590, Novena Época, registro digital: 168958.



y ha llegado al punto en que lo decidido ya no sea susceptible de discutirse –convirtiéndose en la verdad legal del caso concreto–, en aras de salvaguardar el diverso derecho de acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 constitucional, por lo que la autoridad de la cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que la seguridad jurídica se funda; por tanto, debe respetarse con todas sus consecuencias jurídicas.

"Así, en un proceso en el que el interesado tuvo adecuada oportunidad de ser escuchado en su defensa y de ofrecer pruebas para acreditar sus afirmaciones, además, que el litigio fue decidido ante las instancias judiciales que las normas del procedimiento señalan, la cosa juzgada resultante de esa tramitación no puede ser desconocida, pues uno de los pilares del Estado de derecho es el respeto de la cosa juzgada, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que se haya hecho efectivo el debido proceso, con sus formalidades esenciales.

"A través del sistema jurídico debe buscarse proveer de certeza a los justiciables, de modo tal que la actividad jurisdiccional se desarrolle una sola vez y culmine con una sentencia definitiva y firme, por lo cual no debe consentirse la impugnación de la cosa juzgada y no debe abrirse, por tanto, una nueva relación procesal respecto de una cuestión jurídica que ya está juzgada y cuyas etapas procesales se encuentran definitivamente cerradas; de ahí que la impugnación de la cosa juzgada es irracional, pues la autoridad de esta última, en nuestro sistema, debe estimarse absoluta, sin que pueda considerarse que la cosa juzgada se establezca sólo por razones de oportunidad y utilidad, y que puedan también por excepción justificar su sacrificio, en aras de dotar de eficacia a la garantía de acceso efectivo a la jurisdicción, así como para evitar el desorden y el mayor daño que podría derivarse de la conservación de una sentencia que, como acto jurídico, contenga algún vicio de nulidad que la torna ilegal.

"Entonces, a criterio del Pleno de este Máximo Tribunal, la institución de **la cosa juzgada** se entiende como la **inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias firmes, sin que pueda admitirse válidamente que éstas sean modificadas por circunstancias excepcionales**, al descansar precisamente en dicha inmutabilidad, los principios de seguridad y certeza jurídica.



"La cosa juzgada se configura sólo cuando una sentencia no puede ser impugnada por los medios ordinarios o extraordinarios de defensa; sin desconocer que existen fallos que no obstante su firmeza no adquieren autoridad de cosa juzgada, ya que pueden ser modificados cuando cambien las circunstancias que imperaban cuando se emitió la decisión, como ocurre, verbigracia, en materia familiar con las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos.

"Asimismo, se ha entendido que **para que exista cosa juzgada se requiere que se haya hecho anteriormente un pronunciamiento de derecho entre las partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa y la misma causa de pedir, por lo que debe existir identidad de las partes, identidad de la cosa u objeto materia de los juicios de que se trate, e identidad de la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer.**" Lo resaltado es propio."

50. Asimismo, es oportuno relatar lo que este Alto Tribunal ha dicho sobre los elementos de la institución de la cosa juzgada:

"La inmutabilidad de la sentencia que la cosa juzgada ampara está condicionada por la exigencia de que la acción a la cual se opone sea la misma que motivó el pronunciamiento. Este proceso de identificación se hace por la comparación de los elementos de ambas acciones, y **la excepción de cosa juzgada procederá cuando en ellas coincidan:**

"1. Los sujetos.

"2. El objeto.

"3. La causa.

"**Basta que una sola difiera para que la excepción sea improcedente.**

"Determinar cuándo **hay cosa juzgada en razón de los sujetos o partes** es establecer sus límites subjetivos; es decir, a quienes se extiende su autoridad. En principio, la sentencia afecta únicamente a quienes hubieran intervenido en el proceso en calidad de partes, y no aprovecha ni perjudica a los terceros que



hayan permanecido ajenos al mismo, los cuales podrán oponer, en su caso, la defensa de "cosa no juzgada". Pero las relaciones jurídicas son tan complejas que, con frecuencia, la litis afecta los derechos de terceros (efecto reflejo), que se ven así vinculados a un proceso en el que no han intervenido, y de cuya sentencia, sin embargo, puede derivarles un perjuicio, surgiendo entonces la necesidad de considerar la posibilidad de que esos terceros intervengan en el proceso para prevenir una sentencia que pueda serles desfavorable. La cosa juzgada puede ser invocada por cualquiera de las partes, independientemente de su posición en el litigio anterior; y así, el demandado podrá oponerla, por ejemplo, contra el actor que pretende en un nuevo juicio reclamar un derecho que le fue desconocido en el primero, y el actor podría oponerla al demandado que intentase una defensa que ya le ha sido rechazada.

"**Se entiende por objeto del litigio** el bien que se pide concretamente en la demanda. La sentencia constituye una unidad y, en consecuencia, el objeto es el derecho que se reclama y lo que el Juez decide es la cuestión jurídica.

"Por su parte, **la causa es el hecho jurídico** que se invoca como fundamento de la acción y no se debe confundir con el hecho constitutivo del derecho o con la norma abstracta de la ley. Para los efectos de la cosa juzgada, la causa no consiste en el derecho o beneficio que se trata de hacer valer, sino en el principio generador de ese derecho.

"Como se ha reseñado, la cosa juzgada supone la irrecurribilidad de la sentencia y tiene como consecuencia la inmutabilidad de la decisión. A su vez, la inmutabilidad requiere un pronunciamiento expreso sobre el punto litigioso.

"Desde luego, no existe cosa juzgada si el pronunciamiento deja expresamente para otro juicio la solución del punto, o deja a salvo los derechos del actor.

"Tampoco hay cosa juzgada respecto de las cuestiones no planteadas en la litis."²⁵ Lo resaltado es propio.

²⁵ Contradicción de tesis 39/2007-PS, fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el tres de octubre de dos mil siete.



51. Derivado de lo anterior, es posible sostener que cuando se reclama en un juicio laboral posterior, el pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias de mensualidades, **derivadas del derecho al pago de pensión, reconocido en un laudo anterior que ha causado ejecutoria –que no fueron materia del mismo–, y el cual fue declarado cumplido**; si bien pueden concurrir las mismas partes (configurando así el primer elemento de la cosa juzgada, esto es, la identidad en las partes), reclamando la misma prestación como lo es el pago de mensualidades o diferencias ya reconocidas (colmando el segundo requisito –identidad en el objeto–); pero las prestaciones que se reclaman, se refieren a un periodo posterior que no fue materia del juicio anterior, es evidente que **no se trata de la misma causa generadora**, pues deriva de hipótesis jurídicas distintas, ya que se hace valer un diverso supuesto sobre el que no hay una decisión jurisdiccional; en consecuencia, no se colma el tercer requisito (identidad en la causa generadora), por lo que **no se configura la cosa juzgada respecto de tal reclamo**.

52. En ese sentido, si bien lo decidido en un laudo ejecutoriado sobre el otorgamiento de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por tanto, no puede ser modificado en un juicio ulterior; no acontece lo mismo con el pago de las mensualidades sucesivas, o diferencias reconocidas en el referido laudo, que sucedan al cumplimiento del mismo, ya que **no formaron parte de la litis y, por ende, tampoco del laudo primigenio; en consecuencia, no gozan de la calidad de la cosa juzgada, pues sobre las mismas no existe un pronunciamiento de derecho que obligue a su observancia e inmutabilidad**.

53. Así, el hecho de que en un juicio laboral se demande el otorgamiento de pensión –cuya obligación es de carácter periódica, esto es, de tracto sucesivo al actualizarse mes con mes–, aun cuando el laudo concluya con la procedencia y pago de las mensualidades adeudadas y dicho fallo se declare cumplido; ello no tiene el alcance de que se den por satisfechas las mensualidades que no fueron materia de pronunciamiento en el mismo, pues el cumplimiento ahí dado no opera sobre las mensualidades generadas a futuro que no fueron materia del juicio primigenio, es decir, no se extingue ahí la obligación del reconocimiento del beneficiario, sino que nada más agota la materia específica del laudo.



54. Una vez precisada la calidad de la cosa juzgada, sus elementos y sus efectos, es dable sostener que al pago de las mensualidades y de diferencias de mensualidades sucesivas al cumplimiento de un primer laudo, no les recae ese carácter –cosa juzgada–, y si la consecuencia es la inmutabilidad de la sentencia, tampoco pueden constituir una cuestión accesoria, relacionada inmediata y directamente con su ejecución, pues derivado de la inmutabilidad que reviste, no es posible su modificación o variación, de ahí que no sea factible introducir prestaciones que no fueron planteadas en dicho juicio, ya que si alguna de las partes considera que el fallo no es claro, contiene algún error o requiere precisar algún punto, bien puede promover la aclaración del laudo,²⁶ o en su caso, combatirlo a través del juicio de amparo directo,²⁷ pero no es posible adicionar alcances que no tiene.

²⁶ Artículo 847. Una vez notificado el laudo, cualquiera de las partes, dentro del término de tres días, podrá solicitar a la Junta la aclaración de la resolución, para corregir errores o precisar algún punto. La Junta dentro del mismo plazo resolverá, pero por ningún motivo podrá variarse el sentido de la resolución.

"La interposición de la aclaración, no interrumpe el término para la impugnación del laudo."

²⁷ Resulta ilustrativa, en su parte conducente, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 9/2013 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "ACLARACIÓN DE SENTENCIA. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA SUJETA A ESA INSTITUCIÓN PROCESAL, INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA A LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE. La aclaración de sentencia es una institución procesal a favor de los gobernados tendente a aclarar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, subsanar omisiones o bien corregir errores o defectos de la sentencia, sin introducir conceptos nuevos o alterar la sustancia de lo decidido ni las razones para decidirlo, a fin de lograr su debida ejecución y cumplir con el derecho fundamental de una administración de justicia completa, lo que se traduce en que las resoluciones deben ser congruentes y exhaustivas. Ahora bien, dicha institución no es propiamente un recurso de interposición obligatoria, previa a la promoción del juicio de amparo, dirigido a revocar o nulificar una sentencia, de ahí que no afecte el principio de definitividad y, por ende, la presentación de una demanda de amparo antes de la emisión de la resolución aclaratoria no actualiza una causal de improcedencia del juicio constitucional. Sin embargo, como la resolución de la solicitud de aclaración de sentencia, independientemente de su sentido, forma parte integrante de ésta, si bien no la modifica en lo sustancial, sí puede generar nuevos agravios o cambiar el perjuicio causado a la parte afectada, de ahí que, con independencia de lo dispuesto en las leyes ordinarias al respecto, su promoción sí interrumpe el plazo para promover el juicio de amparo, ya que la sentencia respectiva adquiere el carácter de definitiva una vez que se resuelva sobre su aclaración, momento en el cual los justiciables podrán impugnar las irregularidades cometidas tanto en la sentencia como en la resolución de la aclaración. Por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Amparo, el cómputo del plazo de 15 días para presentar una demanda de amparo directo iniciará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución recaída a la aclaración promovida oportuna-



55. De ese modo, en atención a la calidad de cosa juzgada en un juicio laboral, cuando en un primer laudo se determina el otorgamiento o pago de pensión jubilatoria –el cual en su momento se declaró cumplido–; y en uno posterior se pretende el pago de las subsecuentes mensualidades o de diferencias de mensualidades no consideradas en el primer fallo, es claro que constituye una **prestación diversa y, por tanto, susceptible de reclamarse en un nuevo juicio**, pues aun cuando hayan sido reconocidas en uno previo, la calidad de cosa juzgada impide la alteración de lo resuelto, de ahí que no sea dable introducir efectos que no se contienen.

56. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda acontecer una nueva situación jurídica que modifique o altere el derecho otorgado en un laudo anterior, por ejemplo, si ocurre la muerte del beneficiario, lo cual en caso de que en un juicio se llegara a reclamar el pago de mensualidades subsecuentes, serviría como justificación al incumplimiento de pago sin implicar una afectación a la cosa juzgada.

57. Máxime que, como ya se señaló, los laudos primigenios en los que se reconoció el derecho al pago de pensión, en su momento fueron declarados cumplidos y se ordenó su archivo como asuntos totalmente concluidos por la Junta responsable, sin que le sea dable a dicha autoridad, revocar sus propias

mente, en el entendido de que si se promovió amparo con anterioridad al pronunciamiento de ésta, podrá ampliarse la demanda durante el plazo referido: sin que, para efectos del cómputo de dicho plazo, pueda realizarse distinción alguna entre las partes de la sentencia sujetas a aclaración, o la trascendencia de lo aclarado, pues la unidad de la sentencia y del fallo que resuelve sobre su aclaración impiden dividirlos para esos efectos ni la promoción de un juicio constitucional debe condicionarse al resultado de una aclaración antes de conocer su contenido, pues ello implicaría denegación de justicia y falta de certeza jurídica ante la existencia de posibles errores que no son atribuibles a los gobernados, a quienes, de privárseles de la posibilidad de aclarar esos errores e impugnar oportunamente la sentencia objeto de aclaración, se les estaría limitando injustificadamente su derecho fundamental a una administración de justicia completa, sin que ello deje a su arbitrio determinar la oportunidad para promover el amparo, pues el plazo para solicitar la aclaración de sentencia –en caso de que el tribunal que la emita no la advierta de oficio–, lo acotan los códigos procesales que rigen a la sentencia que constituye el acto reclamado. Además, atendiendo al principio de equidad procesal, el plazo para promover el juicio de amparo será aplicable tanto para quien solicitó la aclaración de sentencia como para su contraparte, por lo que, si después de resuelta la aclaración cualquiera de las partes en el juicio natural considera que el fallo respectivo le causa algún perjuicio, podrá presentar su demanda de amparo o la ampliación relativa dentro del plazo referido."



determinaciones,²⁸ de conformidad con la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve.²⁹

58. Es decir, una vez que su cumplimiento es reconocido por el presidente de la Junta, después no puede desconocerse tal determinación de haber adquirido firmeza,³⁰ en la que el presidente corrobora que se hayan satisfecho las obligaciones impuestas en el laudo, declarando su cumplimiento y ordenando el archivo del expediente como asunto concluido, acuerdo con el que finaliza el procedimiento de ejecución del laudo; por lo que, de no haberse combatido el auto que declara cumplido el laudo, es claro que el mismo quedó firme y, entonces, el reclamo del pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias de mensualidades que surjan, deberán reclamarse en un nuevo juicio laboral y no dentro del procedimiento de ejecución del laudo el cual quedó concluido.

59. Con el propósito de ilustrar lo anterior, resulta oportuno remitirnos al procedimiento de ejecución, previsto en la Ley Federal del Trabajo, antes de la citada reforma, que en la parte que aquí interesa señala que, corresponde a los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje dictar las medidas necesarias para la ejecución del laudo, el que deberá cumplirse en el término de quince días posteriores al en que surta efectos la notificación del mismo; asimismo, se prevé que la ejecución debe despacharse ya sea para el cumplimiento de un derecho o bien, para el pago de una cantidad líquida que, por regla general,

²⁸ "Artículo 848. Las resoluciones de las Juntas no admiten ningún recurso. Las Juntas no pueden revocar sus resoluciones. ..."

²⁹ Toda vez ya que los laudos y sus respectivos cumplimientos –que fueron estudiados en los asuntos materia de esta contradicción de tesis–, se emitieron con anterioridad a la fecha referida.

³⁰ Ello, a menos que sea impugnada mediante el recurso de revisión de acuerdo al artículo 849 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra señala: "Contra actos de los presidentes, actuarios o funcionarios, legalmente habilitados, en ejecución de los laudos, convenios, de las resoluciones que ponen fin a las tercerías y de los dictados en las providencias cautelares, procede la revisión." y, en su caso, a través del amparo indirecto por tratarse de un acto dictado en etapa de ejecución –el cual concluye dicha fase–. Véase jurisprudencia **2a./J. 52/2018 (10a.)**, emitida por esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA QUE DECLARA CUMPLIDA LA CONDENA DECRETADA EN EL LAUDO Y ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE COMO ASUNTO CONCLUIDO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1681, Décima Época, materia laboral; registro digital: 2017028.



estará expresamente señalada en el laudo, aspectos que se desprenden de los artículos 939 a 949 de la Ley Federal del Trabajo.³¹

³¹ **"Artículo 939.** Las disposiciones de este título rigen la ejecución de los laudos dictados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Son también aplicables a los laudos arbitrales, a las resoluciones dictadas en los conflictos colectivos de naturaleza económica y a los convenios celebrados ante las Juntas."

"Artículo 940. La ejecución de los laudos a que se refiere el artículo anterior corresponde a los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita."

"Artículo 941. Cuando el laudo deba ser ejecutado por el presidente de otra Junta, se le dirigirá exhorto con las inserciones necesarias y se le facultará para hacer uso de los medios de apremio, en caso de oposición a la diligencia de ejecución."

"Artículo 942. El presidente exhortado no podrá conocer de las excepciones que opongan las partes."

"Artículo 943. Si al cumplimentar un exhorto, se opone algún tercero que no hubiese sido oído por el presidente exhortante, se suspenderá la cumplimentación del exhorto, previa fianza que otorgue para garantizar el monto de la cantidad por la que se despachó ejecución y de los daños y perjuicios que puedan causarse. Otorgada la fianza, se devolverá el exhorto al presidente exhortante."

"Artículo 944. Los gastos que se originen en la ejecución de los laudos, serán a cargo de la parte que no cumpla."

"Artículo 945. Los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación.

"Las partes pueden convenir en las modalidades de su cumplimiento."

"Artículo 946. La ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en el laudo, entendiéndose por ésta, la cuantificada en el mismo."

"Artículo 947. Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado, la Junta:

"I. Dará por terminada la relación de trabajo;

"II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;

"III. Procederá a fijar la responsabilidad que resulte al patrón del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, fracciones I y II; y,

"IV. Además, condenará al pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 48, así como al pago de la prima de antigüedad, en los términos del artículo 162.

"Las disposiciones contenidas en este artículo no son aplicables en los casos de las acciones consignadas en el artículo 123, fracción XXII, apartado 'A' de la Constitución."

"Artículo 948. Si la negativa a aceptar el laudo pronunciado por la Junta fuere de los trabajadores se dará por terminada la relación de trabajo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 519 fracción III, último párrafo de esta ley."

"Artículo 949. Siempre que en ejecución de un laudo deba entregarse una suma de dinero o el cumplimiento de un derecho al trabajador, el presidente cuidará que se le otorgue personalmente. En caso de que la parte demandada radique fuera del lugar de residencia de la Junta, se girará exhorto al presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje o al Juez más próximo a su domicilio para que se cumplimente la ejecución del laudo."



60. Es decir que, tratándose de prestaciones económicas, por regla general, las mismas deberán ser cuantificadas en el laudo y, excepcionalmente, podrán determinarse en el incidente de liquidación respectivo.³²

61. A partir de ello, es claro que si las prestaciones cumplimentadas en un juicio anterior, consistentes en el reconocimiento y pago de pensión de mensualidades o diferencias de mensualidades, determinadas por cierta temporalidad, como lo es, a partir de una fecha específica en que surge el derecho a la pensión y hasta el cumplimiento del laudo; es evidente que el pago de las mismas constituye la materia de la ejecución del fallo elevado a la categoría de cosa juzgada; por lo que las prestaciones sucesivas a la determinación de dicho cumplimiento, no pueden ser materia de la ejecución de ese laudo, por la inmutabilidad de la cosa juzgada y la firmeza de tal determinación con la que concluye el procedimiento de ejecución del mismo. De ahí que lo procedente sea reclamar tales prestaciones en un nuevo juicio laboral.

62. SÉPTIMO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

COSA JUZGADA. NO SE ACTUALIZA SOBRE EL PAGO DE LAS SUBSECUENTES MENSUALIDADES Y SUCESIVAS DIFERENCIAS EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIÓN, RECONOCIDO EN UN LAUDO ANTERIOR, QUE YA FUE DECLARADO CUMPLIDO Y QUE NO FUERON MATERIA DEL MISMO Y, COMO CONSECUENCIA, SON RECLAMABLES A TRAVÉS DE UN SEGUNDO JUICIO LABORAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si opera o no la institución de cosa juzgada sobre las prestaciones sucesivas relacionadas con el pago de jubilación en el procedimiento laboral, cuando en un juicio anterior se resolvió sobre el reconocimiento de la pensión jubilatoria –cuyo laudo ya se declaró cumplido–, y en uno posterior se demanda la misma

³² "Artículo 843. En los laudos, cuando se trate de prestaciones económicas, se determinará el salario que sirva de base a la condena; cuantificándose el importe de la prestación se señalarán las medidas con arreglo a las cuales deberá cumplirse con la resolución. Sólo por excepción podrá ordenarse que se abra incidente de liquidación."



acción, pero por las mensualidades subsecuentes, arribando a conclusiones disímiles.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se actualiza la cosa juzgada sobre prestaciones relativas al pago de mensualidades de pensión y sus diferencias, siempre que sean posteriores a que se haya declarado cumplido un laudo anterior, en el que su derecho al pago se reconoció y el entero de tales mensualidades no fue materia de éste y, como consecuencia, son reclamables a través de un segundo juicio laboral.

Justificación: Cuando se reclama en un juicio posterior el pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias de mensualidades, derivadas del derecho al pago reconocido en un laudo anterior que ha causado ejecutoria, que ya fue declarado cumplido y que no fueron materia del mismo, si bien pueden concurrir las mismas partes (configurándose así el primer elemento de la cosa juzgada relativo a la identidad en las partes), reclamando idéntica prestación como es el pago de mensualidades o diferencias ya reconocidas (con lo que se colma el segundo requisito correspondiente a la identidad en el objeto), pero las prestaciones que se reclaman se refieren a un periodo posterior que no fue materia del juicio anterior; en tal caso, es evidente que no se trata de la misma causa generadora (tercer requisito para la configuración de la cosa juzgada), pues deriva de hechos jurídicos distintos, en tanto se hace valer un diverso supuesto generador sobre el que no hay una decisión jurisdiccional. En consecuencia, no se colma el elemento relativo a la identidad en la causa generadora y, por ende, no se configura la cosa juzgada respecto de tal reclamo. Así, si bien lo decidido en un laudo ejecutoriado sobre el otorgamiento de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por tanto, no puede ser modificado en un juicio ulterior, no acontece lo mismo con el pago de las mensualidades sucesivas o diferencias reconocidas en el referido laudo, que sucedan a que el mismo se declare cumplido y dicha determinación sea firme, ya que no formaron parte de la litis y, por ende, tampoco del laudo respectivo, por lo que no gozan de la calidad de la cosa juzgada en tanto que sobre las mismas no existe un pronunciamiento de derecho que obligue a su inmutabilidad, aunado a que ello implicaría revocar el auto que declaró cumplido el laudo, lo cual no está permitido en términos del artículo 848 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, por tanto, son reclamables a través de un segundo juicio laboral.



63. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de tesis denunciada por lo que hace a los pronunciamientos adoptados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, este último al resolver los amparos directos 183/2012, 203/2012 y 515/2013.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver los amparos directos 655/2013 y 921/2013, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo



General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 109/2019 (10a.), IV.T.A. J/1 (10a.), P./J. 9/2013 (10a.) y aisladas I.6o.T.7 L (10a.), XXVII.1o.(VIII Región) 6 L, X.3o.51 L y III.T. J/1 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 292, con número de registro digital: 2020555; Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, página 1394, con número de registro digital: 2005831; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 5, con número de registro digital: 2002947, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1787, con número de registro digital: 2000595, y Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 1377, con número de registro digital: 161278; Tomo XXII, agosto de 2005, página 1870, con número de registro digital: 177653; Tomo I, abril de 1995, página 81, con registro digital: 205280, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 55/2019 y 39/2007-PS citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 279 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 197, con números de registro digital 28991 y 170353, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COSA JUZGADA. NO SE ACTUALIZA SOBRE EL PAGO DE LAS SUBSECUENTES MENSUALIDADES Y SUCESIVAS DIFERENCIAS EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIÓN, RECONOCIDO EN UN LAUDO ANTERIOR, QUE YA FUE DECLARADO CUMPLIDO Y QUE NO FUERON



MATERIA DEL MISMO Y, COMO CONSECUENCIA, SON RECLAMABLES A TRAVÉS DE UN SEGUNDO JUICIO LABORAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si opera o no la institución de cosa juzgada sobre las prestaciones sucesivas relacionadas con el pago de jubilación en el procedimiento laboral, cuando en un juicio anterior se resolvió sobre el reconocimiento de la pensión jubilatoria –cuyo laudo ya se declaró cumplido–, y en uno posterior se demanda la misma acción, pero por las mensualidades subsecuentes, arribando a conclusiones disímiles.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se actualiza la cosa juzgada sobre prestaciones relativas al pago de mensualidades de pensión y sus diferencias, siempre que sean posteriores a que se haya declarado cumplido un laudo anterior, en el que su derecho al pago se reconoció y el entero de tales mensualidades no fue materia de éste y, como consecuencia, son reclamables a través de un segundo juicio laboral.

Justificación: Cuando se reclama en un juicio posterior el pago de las subsecuentes mensualidades o diferencias de mensualidades, derivadas del derecho al pago reconocido en un laudo anterior que ha causado ejecutoria, que ya fue declarado cumplido y que no fueron materia del mismo, si bien pueden concurrir las mismas partes (configurándose así el primer elemento de la cosa juzgada relativo a la identidad en las partes), reclamando idéntica prestación como es el pago de mensualidades o diferencias ya reconocidas (con lo que se colma el segundo requisito correspondiente a la identidad en el objeto), pero las prestaciones que se reclaman se refieren a un periodo posterior que no fue materia del juicio anterior; en tal caso, es evidente que no se trata de la misma causa generadora (tercer requisito para la configuración de la cosa juzgada), pues deriva de hechos jurídicos distintos, en tanto se hace valer un diverso supuesto generador sobre el que no hay una decisión jurisdiccional. En consecuencia, no se colma el elemento relativo a la identidad en la causa generadora y, por ende, no se configura la cosa juzgada respecto de tal reclamo. Así, si bien lo decidido en un laudo ejecutoriado sobre el otorgamiento de la pensión adquiere la calidad de cosa juzgada y, por tanto, no puede ser modificado en un juicio ulterior, no acontece lo mismo con el pago de las mensualidades sucesivas o diferencias



reconocidas en el referido laudo, que sucedan a que el mismo se declare cumplido y dicha determinación sea firme, ya que no formaron parte de la litis y, por ende, tampoco del laudo respectivo, por lo que no gozan de la calidad de la cosa juzgada en tanto que sobre las mismas no existe un pronunciamiento de derecho que obligue a su inmutabilidad, aunado a que ello implicaría revocar el auto que declaró cumplido el laudo, lo cual no está permitido en términos del artículo 848 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, por tanto, son reclamables a través de un segundo juicio laboral.

2a./J. 5/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 198/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, actual Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. 8 de diciembre de 2021. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jazmin Gabriela Malváez Pardo y Salvador Obregón Sandoval.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 655/2013, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 425/2020.

Tesis de jurisprudencia 5/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DILACIÓN EXCESIVA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA LABORAL. PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE UN AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, NO ES APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.), EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 192/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO Y EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 19 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto circuito; sin que se estime necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

8. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por Wilber Alcaraz Domínguez, en su carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo de Bernardo Rodríguez Lara y Pedro Alberto



Tovar Medina, parte quejosa y recurrente en los recursos de queja 39/2021 y 41/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

9. TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada se estima conveniente analizar los antecedentes de los asuntos respectivos y las consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias que contienen los criterios materia de contradicción.

10. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

11. Conoció del recurso de queja 39/2021 interpuesto por Bernardo Rodríguez Lara, por conducto de su autorizado, en contra del desechamiento dictado en el juicio de amparo indirecto 57/2021, del índice del Juzgado Decimocuarto de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en la ciudad de Coatzacoalcos.

12. Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

13. Mediante escrito presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos, Bernardo Rodríguez Lara promovió juicio de amparo indirecto señalando como autoridad responsable a la Junta Especial Número 38 de la Federal de Conciliación y Arbitraje y a su presidenta, de quien reclamó la "*falta de prosecución y terminación del procedimiento de ejecución forzado del laudo dictado dentro del juicio laboral 684/2015*".

14. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Decimocuarto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Coatzacoalcos, cuyo Juez de Distrito ordenó el registro con el número 57/2021 y determinó desechar la demanda de amparo por considerar, básicamente, que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, relacionado con el numeral 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo —este último en sentido contrario—, toda vez que el acto reclamado no era de imposible reparación dado que la omisión por parte de la Junta responsable no afectaba de modo directo e inmediato los derechos sustantivos de la parte quejosa, aunado a que no podía considerarse como una abierta dilación del procedimiento.



15. Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso el recurso de queja 39/2021, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

16. Dicho órgano colegiado pronunció sentencia en la que declaró **infundado** el recurso de queja.

17. Para lo que aquí interesa, de la referida ejecutoria destaca lo siguiente:

"... los referidos argumentos son infundados.

"Ahora bien, de la lectura a la demanda de amparo indirecto, se desprende que el quejoso, ahora recurrente, reclamó la omisión por parte de la autoridad responsable de dictar el acuerdo que debió recaer al escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, por medio del cual solicitó a la Junta laboral del conocimiento girara oficio a la institución bancaria correspondiente a fin de poner a su disposición el título de crédito (cheque) respectivo y a su vez hacer la entrega del mismo al ahora disidente.

"En ese sentido, contrario a lo alegado por el recurrente, fue correcto el desechamiento de la demanda de amparo al actualizarse la causal de improcedencia advertida por el Juez de Distrito prevista en el artículo 61, fracción XVIII, primer párrafo, con relación con (sic) el numeral 107, fracción V, interpretado en sentido contrario, de la Ley de Amparo, ya que el acto reclamado no es de imposible reparación.

"En principio, conviene resaltar que con relación al reclamo consistente en la omisión de actuar de las autoridades laborales la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 294/2018 estableció un parámetro objetivo para dichos casos, en donde se pronunció en el sentido siguiente:

"(Se transcribe)

"De dichos razonamientos derivó la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con



número de registro: 2019400, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1643, de título y texto siguientes:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.'

"(Se transcribe)

"Es dable precisar que **la jurisprudencia transcrita es aplicable al caso concreto**, en donde el acto reclamado consiste en una omisión dentro de la etapa de ejecución, toda vez que la Segunda Sala del Alto Tribunal consideró que se está en la hipótesis de una abierta dilación o paralización total del asunto, cuando transcurren más de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente la Junta debía pronunciar proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, sin distinguir que tal criterio sólo sea aplicable para la etapa de juicio.

"Es decir, nuestro Máximo Tribunal al momento de analizar el plazo razonable para efectos de la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos y laudos, o en la realización de cualquier otra diligencia, lo hizo sin distinción de la etapa procesal en la que se encuentre el asunto de origen; en virtud de que las dificultades que enfrentan la mayoría de los órganos jurisdiccionales en el país acontecen durante el juicio así como en el periodo de ejecución, de ahí la aplicabilidad de la jurisprudencia citada con antelación.

"Aunado a que la emisión de dicho criterio jurisprudencial obedeció a la intención del Alto Tribunal en proporcionar un estándar mínimo objetivo, que ofreciera seguridad jurídica a las partes en un procedimiento laboral, tal como se desprende de la transcripción realizada previamente.



"Expuesto lo anterior, en el caso concreto, el quejoso manifestó bajo protesta de decir verdad, que su escrito de petición lo presentó el dieciocho de enero de dos mil veintiuno *–lo cual se corrobora con el acuse de recibido que obra a foja 4 del juicio de amparo indirecto–*, sin que la autoridad responsable haya emitido el acuerdo respectivo [de acuerdo a la jurisprudencia citada tal circunstancia corresponde al supuesto: '*la realización de cualquier otra diligencia*'].

"En ese tenor, el artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo establece que la autoridad laboral se encontraba legalmente obligada a dictar el acuerdo respectivo, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que se recibió la promoción.

"Consecuentemente, se comparte la determinación del juzgador de amparo, toda vez que si del dieciocho de enero de dos mil veintiuno *–fecha en que se presentó la promoción–*, a la fecha de presentación de la demanda de amparo indirecto, que fue el veinticinco siguiente, únicamente habían transcurrido siete días naturales a partir de que la autoridad responsable se encontraba obligada legalmente a emitir el acuerdo respectivo que debía recaer a su promoción en el juicio de origen, de conformidad con el precepto legal citado; por tanto, tal como lo precisó el Juez Federal, es claro que no existe una abierta dilación del procedimiento o paralización total del mismo, que en principio, hiciera procedente la acción constitucional, conforme a lo considerado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parámetro objetivo para analizar la abierta dilación en un juicio laboral.

"...

"De ahí que fue correcta la determinación del Juez Federal al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, con relación en el diverso precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el último precepto interpretado en sentido contrario, ya que el acto reclamado no es de imposible reparación ..."

18. Dicho criterio fue reiterado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 41/2021.



19. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

20. Conoció del recurso de queja 77/2019, interpuesto por Santa Isabel Guevara Rosas en contra del desechamiento dictado en el juicio de amparo indirecto 1078/2019, del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla.

21. Los antecedentes del caso son los que se exponen a continuación:

22. Santa Isabel Guevara Rosas presentó demanda de amparo indirecto en contra de los actos atribuidos a los Magistrados integrantes del Tribunal de Arbitraje en el Estado de Puebla y otros, consistentes en la omisión de sustanciar y resolver en los plazos y términos establecidos para tal efecto, el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones interpuesto en contra de la notificación practicada por lista, de la resolución de caducidad de la instancia emitida en el juicio de origen.

23. De dicha demanda le correspondió conocer al Juez Sexto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, bajo el número de expediente 1078/2019, quien finalmente desechó el ocurso inicial de demanda por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que en el particular no existía una abierta dilación en el procedimiento de origen con motivo de la omisión combatida, al no haber transcurrido el plazo al que hace alusión la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.).

24. Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso el recurso de queja 77/2019, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

25. Dicho órgano colegiado pronunció sentencia en la que declaró **fundado** el recurso de queja.

26. Las consideraciones son las siguientes:



"... En este contexto, este Tribunal Colegiado considera incorrecto que el órgano de amparo, estimara que respecto del auto recurrido se actualizaba una causa notoria y manifiesta de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso 107, fracción V, aplicado a contrario sentido, de la Ley de Amparo, pues este supuesto es aplicable únicamente a los actos en juicio; empero, de la demanda de amparo se advierte que el ahora recurrente **reclamó una omisión acaecida después de dictada la resolución que puso fin al juicio**, esto es, la resolución de caducidad de la instancia emitida el siete de junio de dos mil diecisiete, dentro del juicio laboral.

"En efecto, del escrito de demanda de amparo se advierte que la parte quejosa reclamó, entre otros, del Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla y del actuario adscrito a dicho órgano jurisdiccional, los siguientes actos reclamados.

"(Se transcribe)

"De lo anterior se obtiene que la quejosa esencialmente reclamó la omisión de resolver el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones dentro del expediente D-401/2012 y su respectiva notificación; sin embargo, dicho acto no está en el supuesto de la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, **sino en el de la fracción IV, que se refiere a los actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido**, en virtud de que en el juicio laboral del que emana el acto de omisión reclamado, ya se puso fin al procedimiento, al haberse decretado la caducidad de la instancia dentro del juicio natural, mediante resolución de fecha siete de junio de dos mil diecisiete.

"Se afirma lo anterior, pues del capítulo de antecedentes de la demanda de amparo se obtiene que la quejosa bajo protesta de decir verdad manifestó que por auto de siete de junio de dos mil diecisiete, el tribunal responsable decretó la caducidad de la instancia dentro del procedimiento de origen, lo que pone de manifiesto que ese acto importa la emisión de una resolución que pone fin al juicio sin decidirlo en lo principal, dictada por un tribunal laboral.

"De ahí que este Tribunal Colegiado estime incorrecto que en el auto recurrido el órgano jurisdiccional de amparo, para desechar la demanda se apoyara



en la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 33/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el uno de marzo de dos mil diecinueve a las 10:04 horas, que dice:

“‘AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.’”

“(Se transcribe)”

“Lo anterior es así, porque en la especie no resulta aplicable la citada jurisprudencia por las siguientes consideraciones:

“En primer lugar, porque dicho criterio es aplicable para actos en juicio que se refieren a la fracción V del numeral 107 de la Ley de Amparo, que no es el caso, pues como se dijo, se reclamó la omisión de resolver el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones en el juicio natural y su notificación, por parte de un tribunal del trabajo acaecida después de concluido el juicio.

“En efecto, el Máximo Tribunal del País ha sostenido que para la procedencia del juicio de amparo indirecto tratándose de ‘actos en juicio’ se exige que sus efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los ‘que afecten materialmente derechos’, determinando que por regla general, el juicio de amparo indirecto es notoriamente improcedente cuando se reclama la omisión de una autoridad de acordar promociones o proseguir en tiempo con el juicio, ya que tal acto no puede considerarse como de ejecución irreparable, sino como violación de carácter adjetivo, pues no se trata de una ‘omisión’ autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste; y, estableció como excepciones a esa regla, los casos en que exista una abierta dilación del procedimiento o su paralización total.

“Lo anterior, se desprende de la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 48/2016 (10a.), cuyo rubro y texto son los siguientes:



"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.'

"(Se transcribe)

"De la jurisprudencia de mérito se obtiene que la Segunda Sala estableció una regla general y dos excepciones; sin embargo, quedó a interpretación judicial el analizar en cada juicio constitucional si existía o no una abierta dilación procesal y; por tanto, si ello en principio, permitía la procedencia o no del juicio de amparo, pero refiriéndose a la fracción V, es decir, a los actos en juicio, que comprendan desde la presentación de la demanda hasta el dictado del laudo, o bien, hasta el auto que pone fin al juicio.

"No obstante, de manera más reciente la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación complementó la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), para no dejar a interpretación de cada juzgador y estableció un parámetro objetivo para establecer cuándo existe o no una abierta dilación procesal de actos en juicio.

"Ello es así, pues, la citada Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 294/2018, tomó en consideración lo siguiente:

"1) Trajo a la vista la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) y expuso que en los juicios laborales existen diversos plazos para que los órganos jurisdiccionales y servidores públicos que participen en ellos provean los diversos trámites, así como numerosas razones para que algunos de tales periodos no se observen a cabalidad, ya sea por la interposición de recursos, la excesiva carga de trabajo, fuerza mayor o hecho fortuito;

"2) Situó como ejemplo el artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se contempla un lapso de cuarenta y ocho horas como plazo genérico para el dictado de las resoluciones y autos, y dijo que existen más periodos legales



en esa legislación, por lo que resulta difícil establecer un lapso genérico de la duración de la demora que pueda ser establecido de manera uniforme e indiscutible, para saber si se ha configurado o no, una dilación excesiva que se traduzca en una paralización del procedimiento y, por tanto, vuelva procedente el juicio de amparo indirecto;

"3) Asimismo, indicó que en relación con el artículo 8o. de la Constitución Federal, la propia Corte ha determinado que si la falta de respuesta llega a un extremo de cuatro meses, resulta indudable que se violó el derecho de petición; sin embargo, ello no significa que la autoridad cuenta con ese periodo para responder, sino que exclusivamente ese periodo vuelve evidente la infracción al derecho fundamental de obtener una respuesta en breve término, y puntualizó que tal término no podía adoptarse a los casos de autoridades jurisdiccionales en materia laboral;

"4) No obstante, proporcionó un estándar mínimo objetivo a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las partes en el juicio laboral, de manera que para efectos de la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos y laudos, como en la realización de cualquier otra diligencia, la demanda de amparo será procedente cuando hayan transcurrido al menos cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que debieron legalmente pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos;

"5) Para afirmar lo anterior, tomó en cuenta que en el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo se dispone el plazo señalado, como máximo para que el juicio laboral permanezca inmóvil cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador, bajo la condición de que si no se activa se actualizará la caducidad, lo que tiene como propósito que los juicios no queden indefinidamente paralizados y, por tanto, resulta un referente útil, por identidad de razón, para determinar cuándo debe considerarse que se ha configurado una dilación excesiva que conduce a la paralización del procedimiento.

"Cabe precisar que dichos razonamientos dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), publicada en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* el uno de marzo de dos mil diecinueve a las 10:04 horas, que establece:



"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.'

"(Se transcribe)

"Lo que revela que la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), en que se apoyó la a quo no aplica en el caso, ya que a través de ella la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación complementó la diversa 2a./J. 48/2016 (10a.), que propiamente se refiere a actos dictados en juicio a que alude la fracción V del numeral 107 de la Ley de Amparo, estableciendo un parámetro objetivo para determinar cuándo existe una abierta dilación.

"Empero, en la especie el acto reclamado lo constituye la omisión del Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, de resolver el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones así como su notificación, promovido por la actora Santa Isabel Guevara Rosas dentro del expediente D-401/2012, en contra de la notificación por lista de diez de julio de dos mil diecisiete, respecto de la resolución de caducidad de la instancia del juicio de origen, de fecha siete de junio de dos mil diecisiete, que no encuadra dentro de los actos dictados en juicio a que se refiere la fracción V del numeral 107 de la Ley de Amparo, sino que se trata de un acto emitido después de concluido el juicio; de ahí que en el caso, sea evidente que no resulta aplicable el criterio de mérito.

"En segundo lugar, en la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), se estableció para dar certeza jurídica y proporcionar un estándar mínimo objetivo a las partes en el juicio laboral, cuando existan dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de laudos, proveídos y laudos, o en la paralización de cualquier otra diligencia, que la demanda de amparo será procedente cuando han transcurrido al menos cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que concluyó el plazo en que debieron legalmente pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos, tomando en cuenta el periodo máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca



inmóvil, cuando sea necesaria la promoción del trabajador, bajo condición de que si no se activa el trámite del juicio opera la caducidad.

"Por tanto, en dicha jurisprudencia se está considerando un término mínimo objetivo como el que se establece para la caducidad que es una figura que opera durante el trámite del juicio y hasta el dictado del laudo, **pero que no resulta aplicable tratándose de actos fuera o después de concluido el juicio o en etapa de ejecución del laudo.**

"En ese sentido, debe sostenerse que dicho criterio no resulta aplicable para asuntos donde se reclama una omisión por parte del tribunal del trabajo verificada después de concluido el juicio de origen.

"Máxime que de la ejecutoria de la contradicción de tesis en comentario, se advierte que en los asuntos que contendieron se analizaron actos que se ubican en etapas previas al dictado del laudo, es decir, de actos dentro de juicio, no así fuera o después de concluido el juicio, o bien, o en la etapa de ejecución, toda vez que en la queja 123/2017, resuelta por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el acto reclamado en amparo indirecto consistió en la falta de trámite del incidente de nulidad de actuaciones promovido en contra de la notificación de un auto en que se señaló el desahogo de una prueba de inspección; y en la diversa queja 375/2017, resuelta por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, el acto reclamado en el amparo indirecto consistió en la omisión de pronunciar acuerdo de aceptación o desechamiento de pruebas y señalar fecha para su desahogo.

"Por ende, se concluye que el órgano de amparo actuó de manera incorrecta al haber desechado de plano la demanda de amparo promovida por la quejosa, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, por estimar que respecto de la omisión reclamada (de resolver el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones, así como de su respectiva notificación, promovido por la actora Santa Isabel Guevara Rosas, dentro del expediente D-401/2012, en contra de la notificación por lista de diez de julio de dos mil diecisiete, respecto de la resolución de caducidad de la instancia del juicio natural, de fecha siete de junio de dos mil diecisiete), se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso 107, fracción V, aplicado a contrario sentido, de la ley de la materia.



"Lo anterior, pues este Tribunal Colegiado de Circuito estima que en la especie, no existen elementos para afirmar que en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, se actualiza de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia que invocó el órgano jurisdiccional, pues como quedó precisado en párrafos precedentes la omisión reclamada no encuadra en el supuesto de la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, sino en el de la fracción IV del citado ordenamiento legal, que se refiere a los actos de tribunales judiciales del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, en virtud de que en el juicio laboral del que emana el acto omisivo reclamado, ya se puso fin al procedimiento, al haberse decretado la caducidad de la instancia dentro del juicio laboral de origen, por resolución de siete de junio de dos mil diecisiete ..."

27. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada VI.2o.T.15 K (10a.),¹ de contenido siguiente:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA DE MANERA NOTORIA E INDUDABLE LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XIII (ACTOS CONSENTIDOS), EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMA UN ACTO REALIZADO DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO, FUERA DE ÉSTE O EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.)]. De la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las dilaciones presuntamente excesivas de las Juntas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, si transcurren más de 45 días naturales desde la fecha en la que concluyó el plazo en el que legalmente debieron pronunciarse o diligenciarse los actos procesales respectivos, se advierte que es aplicable tratándose de actos dictados dentro del juicio –que comprendan desde la presentación de la demanda hasta el dictado del laudo, o bien, hasta el auto que le pone fin–, a que se refiere la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo. Ello es así, toda vez que dicho criterio complementó al diverso 2a./J. 48/2016 (10a.), en el que la citada

¹ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 75, febrero de 2020, Tomo III, página 2317, de la Décima Época, número de registro digital: 2021614.



Sala sostuvo que como regla general, el juicio de amparo indirecto es notoriamente improcedente cuando se reclama la omisión de una autoridad de acordar promociones o proseguir en tiempo con el juicio, porque ese acto no puede considerarse como de imposible reparación, al no producir una afectación material a derechos sustantivos, estableciendo como excepciones a esa regla, los casos en los que exista una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, dejando a la interpretación judicial el analizar en cada caso la existencia de estos supuestos, pero refiriéndose a la fracción V del precepto 107 citado –actos dentro del juicio–. Por tanto, cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama un acto u omisión acaecido después de concluido el juicio o fuera de éste, o bien en la etapa de ejecución, es inaplicable el estándar mínimo de 45 días naturales que establece la jurisprudencia citada en primer lugar, para determinar que existe una excesiva dilación por parte de la autoridad responsable y, consecuentemente, no se actualiza de manera notoria, manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII (contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento), en relación con el artículo 107, fracción V, invocado."

28. Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

29. Conoció del recurso de queja 137/2019 interpuesto por Jazmín Elizabeth Martínez González en contra del desechamiento dictado en el juicio de amparo indirecto 1815/2019, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México.

30. Los antecedentes del caso son los que se narran a continuación:

31. Jazmín Elizabeth Martínez González presentó demanda de amparo indirecto en el cual señaló como acto reclamado la omisión de la Junta Especial Número Siete de la Federal de Conciliación y Arbitraje de acordar una promoción en la que se le solicitó la emisión del auto de ejecución.

32. De dicha demanda le correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, bajo el número de expediente 1815/2019, quien desechó el ocurso inicial de demanda por ser notoria y mani-



fiesta su improcedencia con fundamento en el artículo 113 de la Ley de Amparo, y apoyó su determinación con la jurisprudencia de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS."

33. Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso el recurso de queja 137/2019, del que conoció el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

34. Ese órgano colegiado pronunció sentencia en la que declaró **infundado** el recurso de queja.

35. Las consideraciones son las siguientes:

"... QUINTO.—Estudio. ... Lo determinado en la resolución debe prevalecer, aunque por razones distintas a las que el Juez Federal consideró.

"...

"Recientemente la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País ha establecido el criterio de que tratándose de procedimientos jurisdiccionales, el derecho de acción, como facultad de provocar la actividad estatal, presenta la posibilidad de que la autoridad que conozca del asunto resuelva sobre la pretensión que es sometida a su conocimiento, por lo que debe sujetarse a los plazos y términos que rigen el procedimiento, esto es, aquellos en que las partes tienen derecho a obtener respuesta completa a sus pretensiones.

"De ahí que estableció el Alto Tribunal, por regla general, no es procedente el juicio de amparo en la vía indirecta cuando se promueva contra actos de esta naturaleza, 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; a menos que el Juez de amparo advierta del contenido de



la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o una paralización total de éste, pues en tal caso el juicio será procedente por excepción.

"El criterio referido está contenido en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"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.'

"(Se transcribe)

"Así, la procedencia del juicio de amparo indirecto en los términos antes precisados surge para evitar obstaculizar injustificadamente la celeridad de los procedimientos jurisdiccionales y cuando el Juez de amparo advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización.

"Posteriormente, en un criterio más reciente la Segunda Sala del Alto Tribunal fijó criterio en el sentido de que el amparo indirecto es procedente contra las dilaciones presuntamente excesivas de las Juntas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia cuando hubiesen transcurrido más de 45 días naturales desde la fecha en la que concluyó el plazo en el que legalmente debieron pronunciarse o diligenciarse los actos procesales respectivos.

"Esa postura quedó definida en la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), registro: 2019400 que el Juez de Distrito citó como fundamento legal para deschar la demanda de amparo indirecto, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS



O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.'

"(Se transcribe)

"Ahora bien, de su contenido se advierte que la hipótesis jurídica sobre la cual descansa el criterio adoptado es la diversa jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), con el título y subtítulo: '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.', que delinea cuáles son las *'afectaciones cometidas dentro de un procedimiento jurisdiccional'* con carácter intraprocésal y determina que aquéllas pueden ser las omisiones consistentes en la falta de acordar promociones o de proseguir con el juicio.

"Además, conviene destacar que el lapso de 45 días que se estableció como parámetro y condición temporal para incoar la acción constitucional contra las afectaciones mencionadas tiene como fundamento el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo cuyo contenido es el siguiente:

"(Se transcribe)

"Así, del contenido de tal artículo se desprende que ese término de 45 días constituye el plazo más amplio para que un trabajador impulse el procedimiento y éste no caduque.

"Es decir, si el Alto Tribunal estableció que el amparo indirecto es procedente contra las dilaciones y actuaciones presuntamente excesivas de las Juntas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia cuando hayan transcurrido más de 45 días naturales desde la fecha en que legalmente debieron haberse emitido o pronunciado, debe entenderse que ese



término se refiere a cualquier presunta dilación de actuación dentro del procedimiento y hasta el dictado del laudo.

"Lo que implica que cualquier otro acto cuya presunta dilación en su actuar se reclame después de concluido el juicio, sale de la hipótesis legal en cuanto a la procedencia del juicio de amparo indirecto una vez transcurridos los 45 días naturales en los términos en que se ha visto.

"Lo anterior implica que la Sala del Alto Tribunal limitó el alcance de dicho criterio al señalar que éste sólo vincula a dicho tipo de omisiones ocurridas dentro del juicio laboral (falta de acordar promociones o de proseguir con el juicio).

"Luego, si la propia Sala estableció esa aclaración y de la lectura del artículo 107 de la Ley de Amparo se advierte la distinción entre los diversos tipos de actos contra los cuales procede el amparo indirecto (en concreto sus fracciones IV y V, relativas a actos fuera de juicio o una vez concluido éste, y los acontecidos dentro de juicio cuyos efectos sean de imposible reparación); resulta incuestionable que si la jurisprudencia analizada alude a los actos realizados en el juicio y que califica como intraprocesales, es sólo con relación a estos últimos que cobra aplicación; es decir, es inaplicable a los actos acontecidos una vez concluido el juicio o en la etapa de ejecución.

"Esta acotación se estima pertinente puesto que la jurisprudencia que sirvió al a quo de fundamento para decretar el desechamiento hace referencia, en su primera parte, a la paralización del procedimiento, es decir, refiere actos dentro del procedimiento **y el acto reclamado constituye un acto negativo –omisión de acordar una promoción– después de concluido el juicio laboral.**

"Engarzado con lo anterior, los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1o., fracción I, 5 de la Ley de Amparo y 107, fracción IV, disponen que contra las omisiones de la autoridad que vulneren los derechos constitucionales o convencionales del gobernado, procede el amparo indirecto, de igual forma es procedente la vía indirecta contra actos de tribunales del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.



"Entonces si el acto reclamado es la omisión de proveer la ejecución forzosa del laudo, esto es, un acto después de concluido el juicio, es evidente que la jurisprudencia que el Juez Federal citó resulta inaplicable al caso concreto y la determinación del a quo de desechar la demanda debe ser a partir de las siguientes consideraciones.

"En la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), registro: 2019400 que el Juez de Distrito citó como fundamento legal para desechar la demanda de amparo indirecto se advierten las siguientes estimaciones del Alto Tribunal.

"(Se transcribe)

"Transcripción de la que se advierte que el marco de referencia procesal que el Alto Tribunal consideró para establecer un parámetro de 45 días en presuntas dilaciones dentro del procedimiento laboral tiene diversas razones fácticas tales como la interposición de recursos, la excesiva carga de trabajo, fuerza mayor o hecho fortuito o cualquier otra causa que dilate la prosecución del trámite en los tiempos procesales que la Ley Federal del Trabajo marca puntualmente.

"Ejemplo de lo anterior, se hizo énfasis en el contenido del artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo que dispone un lapso de cuarenta y ocho horas como el término genérico para el dictado de resoluciones y autos, sin que éstas sean las únicas actuaciones dentro del juicio laboral sobre las que aplique esa norma en virtud de la amplitud de términos y reglas procesales específicas.

"Entonces, a partir del principio de realidad que permea en la tramitación de los actuales juicios laborales en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Alto Tribunal define que aun cuando la Ley Federal del Trabajo prevé determinados plazos legales que las Juntas laborales tienen la obligación de observar en su actuar como tribunales de instancia, existen ciertas circunstancias de índole diversa que no permiten que esos plazos se cumplan formalmente.

"Por eso es que en el caso de presuntas dilaciones en el acuerdo de promociones dentro del juicio determinó un plazo de gracia de 45 días para que se



actualice la hipótesis legal de acudir al amparo biinstancial a combatir esas presuntas omisiones.

"Ahora bien, la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 325/2015, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), con el título y subtítulo: '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.', fijó criterio en el sentido de que el juicio de amparo es improcedente contra los actos reclamados que constituyen dilaciones procesales dentro del juicio porque no son actos de imposible (sic) que afecten materialmente derechos sustantivos cuya tutela encuentre respaldo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"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.

"Sin embargo, precisó una excepción a dicha regla, que se actualiza cuando el Juez de amparo advierte del contenido de la demanda que existe una 'abierta dilación del procedimiento' o su 'paralización total', pues en ese caso el amparo será procedente.

"Ahora bien, esos conceptos 'abierta dilación del procedimiento' o 'paralización total del procedimiento', deben analizarse considerando el derecho fundamental al 'plazo razonable', como parte del debido proceso, que debe entenderse como aquella dilación que muestra que el camino procesal se ha retardado de forma que su desarrollo sea superior al normal que debe llevarse en todo proceso jurisdiccional, causa de motivación prevista en el artículo 17 constitucional, lo que implica tomar en cuenta, para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso:

"a) La complejidad del asunto, ya sea técnica, jurídica o material;



"b) La actividad procesal del interesado, esto es, los actos que el solicitante haya desplegado para darle seguimiento, si con ello dificulta, obstaculiza o impide su pronta respuesta;

"c) La conducta de las autoridades jurisdiccionales, es decir, los actos que la propia autoridad llevó a cabo para agilizar la pronta respuesta a su petición, así como sus cargas de trabajo;

"d) La afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso; y,

"e) El análisis global del procedimiento, que consiste en el conjunto de actos relativos a su trámite, que implica analizar el caso sometido a litigio de acuerdo con las particularidades que representa, para establecer si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no.

"De ahí que para precisar el 'plazo razonable' en la resolución de los asuntos en que se reclama una dilación procesal debe atenderse al caso particular, conforme a criterios de normatividad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a los derechos dentro del proceso, contenidos tanto en los artículos 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, como en el artículo 17 constitucional.

"Así, a partir de la ponderación de esos elementos debe analizarse si en cada caso existe o no el supuesto de excepción a que se refiere la jurisprudencia en cita, pues sólo por excepción procede desechar una demanda de amparo, de suerte que si de su análisis permite considerar que existe una dilación procesal importante o inactividad procesal, aquélla debe admitirse.

"Bajo ese marco conceptual y procesal es que debe tomarse en cuenta, en primer lugar, el tipo de acto que se reclame en la vía indirecta, es decir, si se trata



de un acto dentro del juicio, después de concluido el mismo o en la etapa de ejecución.

"Lo anterior, pues como se vio, la propia Ley Federal del Trabajo prevé hipótesis de términos legales y procesales diversos a partir del tipo de acto que corresponda y cuya presunta dilación se pretenda combatir en el juicio constitucional.

"En el caso, el acto reclamado constituye un acto después de concluido el juicio, pues de los antecedentes que la propia quejosa refiere en su demanda de amparo se advierte que señaló como acto reclamado la omisión de la autoridad responsable de acordar la promoción de catorce de agosto de dos mil diecinueve, en la que solicitó al presidente de la Junta responsable la emisión del auto de ejecución al haberse negado el amparo al IMSS.

"Se vio en la transcripción de la ejecutoria supracitada que el plazo genérico para que la Junta dicte sus resoluciones es de cuarenta y ocho horas siguientes en las que reciba promociones por escrito, tal y como lo estipula el artículo 838 de la norma laboral.

"Por otro lado, debe considerarse que si el acto reclamado es la omisión de acordar la promoción de solicitud de ejecución del laudo, la inferencia lógica es que transcurrió el plazo de cumplimiento voluntario de 15 días que prevé el artículo 945 de la propia Ley Federal del Trabajo.

"En ese contexto, el Alto Tribunal estimó que resulta complicado y difícil determinar un término genérico para actualizar de manera homogénea la dilación de que se trata cuyo impacto se refleja en la paralización del procedimiento y da pauta a la procedencia del amparo indirecto.

"En ese sentido, este tribunal estima que el parámetro objetivo que ofrece seguridad jurídica a las partes, en tratándose de actos después de concluido el juicio, para efectos de la presentación de la demanda de amparo indirecto contra omisiones que se traducen en dilaciones presuntamente excesivas en el proveído de acuerdos, el juicio de amparo es procedente cuando han transcurrido 15 días naturales contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo de 48 horas



que establece el artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, siguiendo la línea jurisprudencial del Alto Tribunal, los 15 días son a partir del vencimiento del plazo en que legalmente debió pronunciarse o proveerse la solicitud de ejecución forzosa de laudo.

"Esto es así, si se toma en cuenta que el lapso de quince días a que se alude y que está comprendido en el artículo 945 de la norma laboral, es el plazo máximo o tope que el demandado tiene para cumplir de manera voluntaria el laudo condenatorio una vez que surte efectos la notificación de dicha resolución.

"En el caso, si como la propia quejosa manifestó en su demanda de amparo indirecto, la promoción del auto de ejecución fue presentada ante la autoridad responsable el catorce de agosto de la presente anualidad y a la fecha de presentación de la demanda de amparo indirecto –veinte de agosto de dos mil diecinueve– ya transcurrieron 48 horas y la autoridad responsable ha omitido acordar la petición formulada, es incuestionable que a la fecha de presentación de la demanda de amparo indirecto no habían transcurrido los 15 días que este Tribunal Colegiado establece como parámetro objetivo para considerar una dilación en la respuesta que la responsable debe otorgar a la petición formulada por la aquí recurrente en torno a la solicitud de solicitar la ejecución forzosa del laudo.

"Lo anterior es así, porque si en términos de lo que se establece en esta ejecutoria, el amparo indirecto es procedente contra actos después de concluido el juicio laboral cuando han transcurrido más de 15 días naturales contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo de 48 horas que establece el artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo, para que la responsable proveyera lo conducente, ese plazo fue a partir del 17 de agosto y concluyó el 31 del mismo mes y año pues, según afirma la recurrente, la promoción de solicitud de ejecución fue presentada ante la responsable el 14 de agosto de esta anualidad y el plazo de 48 horas para acordarla venció el 16 de ese mes y año, en términos del artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo que prevé el cómputo del plazo de momento a momento.

"En este contexto, si bien la actora afirmó haber solicitado al presidente de la Junta responsable acordar la promoción de emisión del auto de ejecución sin que a la fecha de presentación de la demanda de amparo indirecto exista pro-



nunciamento alguno, lo cierto es que el amparo indirecto es improcedente porque a la fecha de su presentación –veinte de agosto de esta anualidad– no habían transcurrido los 15 días naturales posteriores a la fecha en que legalmente concluyó el plazo para que la responsable acordara la promoción cuya omisión de pronunciamiento constituye el acto reclamado.

"En tal virtud, es infundado lo que alega en su **segundo agravio** donde la recurrente pretende evidenciar una transgresión a su derecho fundamental de impartición pronta de justicia contenida en el artículo 17 constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el acto reclamado no está atrasando o paralizando de manera total el trámite o proceso de la ejecución del laudo, esto en razón de que no se advierte una abierta dilación de la ejecución ni paralización de la misma.

"Lo anterior, porque si bien en la demanda de amparo la aquí recurrente manifestó que el catorce de agosto de dos mil diecinueve promovió auto de ejecución y a la presentación de la demanda de amparo indirecto –*veinte de agosto*– la responsable ha omitido despachar la petición formulada, lo cierto es que en oposición a lo aducido por la recurrente, esa supuesta omisión no implica una dilación ni tampoco afecta directa e inmediatamente el derecho sustantivo fundamental relativo a la impartición de justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

"Esto se estima así porque para que se actualizara la procedencia del juicio de amparo indirecto se tenía que hacer patente una abierta dilación en la omisión de proveer la ejecución forzosa lo cual en el caso no sucede pues la demanda de amparo indirecto se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México el veinte de agosto de dos mil diecinueve, esto es, al cuarto día de los 15 naturales que la responsable tiene para acordar la promoción cuya omisión de pronunciamiento fue señalado como acto reclamado, en términos de lo que se considera en esta ejecutoria.

"Sin embargo, ese hecho no evidencia, al menos del escrito de demanda que es el único dato con que se cuenta por el momento, que en el caso exista una



abierta dilación como presupuesto para la procedencia del juicio de amparo indirecto por lo ya visto ...'

36. Dicho criterio fue reiterado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 12/2020.

37. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada I.16o.T.26 K (10a.),² de contenido siguiente:

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA OMISIÓN DE PROVEER LA SOLICITUD DE EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA PROMOVERLO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.)].

"Hechos: En un juicio de amparo indirecto la quejosa señaló como acto reclamado la omisión de la Junta de acordar la solicitud de emisión del auto de ejecución forzosa del laudo, en virtud de que a su contraparte le fue negado el amparo que promovió en su contra. El Juez Federal determinó desechar la demanda por considerar que era notoria y manifiesta su improcedencia, en virtud de que a la fecha de su presentación no habían transcurrido los 45 días naturales posteriores a la fecha en que legalmente concluyó el plazo para que la Junta acordara la promoción, en términos del artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, con fundamento en el artículo 113 de la Ley de Amparo y en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 33/2019 (10a.), de título y subtítulo: 'AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.'

² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, mayo de 2021, Tomo III, página 2485, de la Undécima Época, número de registro digital: 2023109.



"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando el acto reclamado es la omisión de proveer la solicitud de ejecución forzosa del laudo, al ser un acto después de concluido el juicio, el amparo indirecto procede cuando han transcurrido 15 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo de 48 horas que establece el artículo 838 de la Ley Federal del Trabajo para que la Junta se pronuncie sobre dicha petición, pues el lapso que el demandado tiene para cumplir voluntariamente el laudo condenatorio es de 15 días, una vez que surte efectos su notificación.

"Justificación: Lo anterior es así, pues el lapso previsto en el artículo 772 (45 días) constituye el plazo más amplio para impulsar el procedimiento y que éste no caduque, pero debe entenderse que se refiere a cualquier dilación en la actuación dentro del procedimiento y hasta el dictado del laudo, lo que implica que cualquier otro acto –como la ejecución forzosa del laudo– no se ubica dentro de esa hipótesis para la procedencia del juicio de amparo indirecto, por lo cual, la tesis de jurisprudencia que citó el Juez de Distrito como fundamento de su determinación para desechar la demanda es inaplicable, porque la Segunda Sala limitó el alcance de dicho criterio al señalar que éste sólo vincula a omisiones ocurridas dentro del juicio laboral (falta de acordar promociones o de proseguir con el juicio), y para la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la omisión de emitir el auto de ejecución forzosa del laudo solicitado, se tiene que hacer patente una abierta dilación en la omisión de proveer, una vez transcurrido el plazo de cumplimiento voluntario de 15 días que prevé el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo."

38. CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa el generar seguridad jurídica.

39. De diversos criterios de esta Suprema Corte podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:



40. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³ y la tesis P. XLVII/2009, de rubro:

³ Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120 y cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian 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 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. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁴

41. Es necesario 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.

42. En los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996 y cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA'.", sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas 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."



43. Y 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.

44. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁵

45. En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en el caso **no existe** la contradicción de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

46. A fin de evidenciar lo anterior resulta importante hacer una precisión con respecto a la naturaleza de los actos susceptibles de ser impugnados a través del amparo indirecto; particularmente, por lo que ve a los identificados en las fracciones IV y V del artículo 107 de la Ley de Amparo.

47. Así es, sobre el particular, cabe señalar que este Alto Tribunal, a través de la doctrina jurisprudencial, ha sido consistente en establecer que los actos judiciales dictados **fuera o después de concluido el juicio**, son aquellos que tienen autonomía propia en tanto no tienen relación alguna con el juicio ni como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural. Esos actos se sujetan a la regla de procedencia del primer párrafo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo.

⁵ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420 y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



48. En cambio, los actos que tienen vinculación directa con la ejecución de lo fallado en juicio corresponden a la **etapa de ejecución** conforme el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, al estar relacionados directamente con el objeto de la ejecución de la sentencia, además de ser actos consecuencia directa y necesaria de la resolución jurisdiccional que se pretende ejecutar, cuya regla de procedencia indica que el amparo indirecto procederá sólo en contra del último acto judicial de ejecución.⁶

49. Los **actos en juicio cuyos efectos son de imposible reparación** son aquellos que como lo establece la propia fracción V del numeral en comento, afectan materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal como en los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial, dichos actos son aquellos cuyas consecuencias son de tal gravedad que impiden en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente los que producen una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente pudiera llegar a trascender al resultado del fallo.⁷

50. Tal precisión resulta de suma importancia, en la medida en que permite evidenciar la ausencia de un punto de colisión entre los criterios emitidos por los órganos colegiados contendientes. Ello, derivado de las particularidades de cada uno de los asuntos analizados.

51. Así las cosas, tal como se anticipó, en el caso no existe la contradicción de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el Segundo

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 52/2020 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDENCIA CONFORME LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE AMPARO. LA ORDEN DE ESCRITURACIÓN EN REBELDÍA O DESALOJO ANTE EL DESACATO DEL EJECUTADO CONSTITUYE UN ACTO DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 81, diciembre de 2020, Tomo I, página 293, con número de registro digital: 2022499, de la Décima Época.

⁷ Jurisprudencia: P./J. 37/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 39, con número de registro digital: 2006589, de la Décima Época.



Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

52. Se afirma lo anterior, porque aun cuando ambos Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos de su conocimiento, se pronunciaron respecto a la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.",⁸ para efectos de la procedencia del amparo indirecto en materia laboral, en tratándose de aquellos actos acaecidos después de concluido el juicio.

53. Lo cierto es que se itera, dadas las particularidades de los asuntos, los ejercicios interpretativos respectivos no se circunscriben a un mismo punto de derecho.

⁸ De contenido siguiente: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), sostuvo que por regla general, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra dilaciones procesales, a menos que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta demora del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso deberá darse cauce legal a la demanda, aunque en principio se trate de violaciones de naturaleza adjetiva. Ahora bien, si se toma en cuenta que resulta difícil fijar un lapso genérico de la duración de la demora que pueda establecerse de manera uniforme e indiscutible, para saber si se ha configurado o no una dilación excesiva que se traduzca en una auténtica paralización del procedimiento que haga procedente el juicio de amparo indirecto, debe complementarse ese criterio –por lo que hace a la materia laboral– a fin de proporcionar un estándar mínimo objetivo que ofrezca seguridad jurídica a las partes en el juicio y, por ello, se determina que para efectos de la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, el juicio de amparo procede cuando transcurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos, si se toma en cuenta que es precisamente ese periodo el máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca inmóvil, cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1643, con número de registro digital: 2019400, de la Décima Época.



54. Se afirma lo anterior, porque mientras el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito se enfrentó con el desechamiento de un amparo indirecto promovido en contra de un acto emitido **en etapa de ejecución de sentencia**, en el que el a quo federal estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

55. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito hizo lo propio respecto al desechamiento de un amparo indirecto promovido en contra de **un acto autónomo emitido después de concluido el juicio**, en el que el Juez de Distrito también estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

56. A partir de lo anterior, según se pudo observar en párrafos precedentes, el primero de los referidos Tribunales Colegiados del conocimiento, al resolver el recurso de queja 39/2021, determinó que resultaba correcto el desechamiento emitido por el a quo federal, debido a que el acto reclamado no era de imposible reparación.

57. Para ello, consideró que la referida jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) resultaba aplicable al caso concreto, en el que el acto reclamado consistía en una omisión dentro de la etapa de ejecución de sentencia.

58. Señaló que cuando esta Segunda Sala estableció el supuesto relativo a la "abierta dilación" o "paralización de un asunto", para efectos de la procedencia del amparo indirecto en materia laboral, no hizo distinción alguna que permitiera determinar si dicho criterio sólo resultaba aplicable para la etapa del juicio.

59. De ahí que determinó, atendiendo a que las dificultades a las que se enfrentan los órganos jurisdiccionales en relación con dicho aspecto, las cuales, a su decir, acontecen durante el juicio y en el periodo de ejecución, que resultaba aplicable la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), en la que este Alto Tribunal había proporcionado un estándar mínimo objetivo que ofrecía seguridad jurídica a las partes en un procedimiento laboral.



60. Consecuentemente, resolvió que en el caso en particular no se actualizaba una "abierta dilación del procedimiento o paralización del mismo", que hiciera procedente la acción constitucional.

61. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito señaló, contrario a lo sostenido por el a quo federal, que el acto reclamado consistente en la **omisión de resolver el incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones interpuesto en contra de la notificación practicada por lista, de la resolución de caducidad de la instancia emitida en el juicio de origen**, no actualizaba el supuesto de la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, sino el de la fracción IV del referido numeral, el cual aludía a los actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo emitidos fuera de juicio o después de concluido.

62. Este órgano colegiado emprendió un análisis de las consideraciones que dieron sustento a las jurisprudencias 2a./J. 48/2016 (10a.)⁹ y 2a./J. 33/2019 (10a.);¹⁰ y determinó que el criterio contenido en esta última jurisprudencia no resultaba aplicable, ya que ésta se refería a los actos dictados en juicio, previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, no así a los actos contenidos en la fracción IV del referido numeral.

63. Señaló que el plazo al que hacía referencia la jurisprudencia de mérito, como un parámetro mínimo objetivo, es el que se preveía para la caducidad de

⁹ De título y subtítulo: "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.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086, con número de registro digital: 2011580, de la Décima Época.

¹⁰ De título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1643, con número de registro digital: 2019400, de la Décima Época.



la instancia, conforme al artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo. Empero, añadió, que dicho plazo operaba durante el trámite del juicio y hasta el dictado del laudo, pero no resultaba aplicable tratándose de actos dictados fuera o después de concluido el juicio o en etapa de ejecución del laudo.

64. De ahí que estimó fundado el recurso de queja 77/2019, puesto que contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, no resultaba manifiesta e indudable la causal de improcedencia invocada, debido a que la omisión reclamada no encuadraba en el supuesto de la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, sino en el de la fracción IV del referido numeral.

65. Luego, se insiste en que en el caso en particular no es posible actualizar una confrontación de criterios que permita a este Alto Tribunal determinar cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, ya que como se vio, ambos tribunales emitieron su criterio atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados en los respectivos juicios de amparo de origen, respecto de los cuales, dicho sea de paso, la ley de la materia establece reglas especiales para efectos de la procedencia del amparo.

66. Así es, mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito resolvió que la referida jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) resultaba aplicable al caso concreto, en el que el acto reclamado consistía en una omisión dentro de la etapa de ejecución de sentencia.

67. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito arribó a una posición contraria, al señalar que no resultaba aplicable, debido a que dicha jurisprudencia hacía alusión a las omisiones ocurridas durante el trámite del juicio y hasta el dictado del laudo, no así a los actos acaecidos después de concluido el juicio, respecto de los cuales operaba la regla específica de procedencia prevista en la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo.

68. No pasa inadvertido para quienes resuelven que entre las consideraciones sostenidas por este último órgano colegiado, se advierte aquella en la que señaló que el plazo al que hacía referencia la jurisprudencia de mérito, como un parámetro mínimo objetivo, es el que se preveía para la caducidad de la instancia, conforme al artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo. Empero, que



dicho plazo operaba durante el trámite del juicio y hasta el dictado del laudo, pero no resultaba aplicable tratándose de actos dictados fuera o después de concluido el juicio **o en etapa de ejecución del laudo.**

69. Sin embargo, tal consideración no es razón suficiente para actualizar la contradicción de tesis que nos ocupa, en virtud de que dicho órgano colegiado en realidad no resolvió un asunto en el que estuviera involucrado un acto de los que hace alusión el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo. Por tanto, al resultar gratuita dicha consideración no es posible configurar la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

70. QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe** la contradicción de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los asuntos de su conocimiento.

71. Se afirma lo anterior, porque del análisis de las ejecutorias transcritas se advierte que dichos órganos colegiados se enfrentaron a una misma problemática jurídica, al tener que resolver sobre la legalidad del desechamiento de un amparo indirecto promovido en contra de actos emitidos **en etapa de ejecución de sentencia.**

72. En tanto que los ejercicios interpretativos que emprendieron para resolver el asunto de su conocimiento colisionan en relación con un mismo punto de derecho. Concretamente, por lo que ve a la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), para efectos de la procedencia del amparo indirecto en materia laboral, en tratándose de aquellos actos emitidos en la etapa de ejecución de sentencia.

73. Así es, mientras que para el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, la referida jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) resultaba aplicable al caso concreto, en el que el acto reclamado consistía en una omisión dentro de la etapa de ejecución de sentencia. Esto, debido a que esta Segunda Sala no



hizo distinción alguna que permitiera determinar si dicho criterio sólo resultaba aplicable para la etapa del juicio.

74. Para el Décimo sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, la jurisprudencia resulta inaplicable a los actos acontecidos en la etapa de ejecución, debido a que esta Segunda Sala limitó el alcance de dicho criterio al referirse a cualquier presunta dilación de actuaciones dentro del procedimiento y hasta el dictado del laudo.

75. Así las cosas, lo procedente es abordar el estudio de la contradicción de tesis que nos ocupa, cuya materia de análisis consiste en dilucidar si resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS.",¹¹ para determinar si se ha configurado o no una dilación excesiva que haga procedente el amparo indirecto en

¹¹ De contenido siguiente: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), sostuvo que por regla general, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra dilaciones procesales, a menos que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta demora del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso deberá darse cauce legal a la demanda, aunque en principio se trate de violaciones de naturaleza adjetiva. Ahora bien, si se toma en cuenta que resulta difícil fijar un lapso genérico de la duración de la demora que pueda establecerse de manera uniforme e indiscutible, para saber si se ha configurado o no una dilación excesiva que se traduzca en una auténtica paralización del procedimiento que haga procedente el juicio de amparo indirecto, debe complementarse ese criterio –por lo que hace a la materia laboral– a fin de proporcionar un estándar mínimo objetivo que ofrezca seguridad jurídica a las partes en el juicio y, por ello, se determina que para efectos de la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, el juicio de amparo procede cuando transcurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos, si se toma en cuenta que es precisamente ese periodo el máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca inmóvil, cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1643, con número de registro digital: 2019400, de la Décima Época.



materia laboral en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

76. SEXTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

77. A fin de dirimir el punto de contradicción que nos ocupa, resulta importante hacer algunas precisiones.

78. En principio, cabe señalar que al resolver la contradicción de tesis 325/2015,¹² esta Segunda Sala conoció de una problemática que consistió en dilucidar "*si la violación al derecho de petición o prosecución jurisdiccional reclamada por una de las partes dentro de un procedimiento laboral actualiza una causal de improcedencia notoria y manifiesta, suficiente para sustentar el desechamiento de la demanda de amparo promovida en la vía directa.*"

79. Con el objetivo de resolver lo anterior, una vez determinada la naturaleza de los actos de imposible reparación previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, atendiendo a lo desarrollado jurisprudencialmente, esta Segunda Sala llegó a la conclusión que por regla general, resultaba notoriamente improcedente el amparo indirecto interpuesto en contra de 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 afectaba derechos sustantivos.

80. Empero, hizo una excepción, concretamente para aquellos casos en que el Juez de amparo advirtiera la existencia de "*una abierta dilación del procedimiento o su paralización total*", ya que en esos supuestos el juicio sería procedente.

¹² Fallada por unanimidad de votos el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis.



81. Con ello, quedó a la interpretación de los órganos de amparo el analizar en cada caso si existía o no una abierta dilación procesal (o su paralización total), para efectos de la procedencia del amparo indirecto interpuesto contra los actos previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo.

82. Tales razonamientos quedaron plasmados en la jurisprudencia 2a./J 48/2016 (10a.),¹³ de contenido siguiente:

"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

¹³ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086, de la Décima Época, registro digital: 2011580.



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."

83. Ahora, ante la necesidad de establecer un parámetro mínimo objetivo que ofreciera seguridad jurídica al gobernado y permitiera determinar cuándo existe o no una abierta dilación procesal de actos en juicio, como caso de excepción, para efectos de la procedencia del amparo indirecto, esta Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 294/2018,¹⁴ en la que determinó, básicamente, que en contra de las dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, procedía el juicio de amparo "*cuando trascurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos*".

84. Para ello, tomó en consideración que ese lapso era precisamente el periodo máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo toleraba para que el juicio permaneciera inmóvil.

85. Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.),¹⁵ de contenido siguiente:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia

¹⁴ Fallada por unanimidad de votos el nueve de enero de dos mil diecinueve.

¹⁵ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1643 de la Décima Época, registro digital: 2019400.



2a./J. 48/2016 (10a.), sostuvo que por regla general, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra dilaciones procesales, a menos que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta demora del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso deberá darse cauce legal a la demanda, aunque en principio se trate de violaciones de naturaleza adjetiva. Ahora bien, si se toma en cuenta que resulta difícil fijar un lapso genérico de la duración de la demora que pueda establecerse de manera uniforme e indiscutible, para saber si se ha configurado o no una dilación excesiva que se traduzca en una auténtica paralización del procedimiento que haga procedente el juicio de amparo indirecto, debe complementarse ese criterio –por lo que hace a la materia laboral– a fin de proporcionar un estándar mínimo objetivo que ofrezca seguridad jurídica a las partes en el juicio y, por ello, se determina que para efectos de la promoción del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia, el juicio de amparo procede cuando transcurren más de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que legalmente debieron pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos, si se toma en cuenta que es precisamente ese periodo el máximo que el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo tolera para que el juicio permanezca inmóvil, cuando sea necesaria alguna promoción del trabajador."

86. Lo hasta aquí expuesto permite a esta Segunda Sala determinar que la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) no resulta aplicable para analizar si se ha configurado o no una dilación excesiva que haga procedente el amparo indirecto en materia laboral en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

87. Esto es así, ya que como se pudo observar, a través de dicha jurisprudencia esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación simplemente se limitó a complementar el alcance de la diversa jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), en la cual había dejado a la interpretación judicial el analizar en cada caso si existía o no una abierta dilación procesal o paralización total del procedimiento, como una excepción a la regla general de procedencia del amparo indirecto contra los actos previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, es decir, contra los 'actos en juicio' cuyos efectos son de imposible reparación.



88. Para lo cual, según se pudo observar, estableció un parámetro mínimo objetivo para emprender la acción constitucional en contra de las dilaciones presuntamente excesivas de la autoridad responsable en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia. Dicho parámetro se fijó en función del lapso máximo que preveía la Ley Federal del Trabajo para que el juicio laboral permaneciera inmóvil, so pena de que operara la caducidad de la instancia.

89. Lo que evidentemente no aplica con relación a las dilaciones procesales ocurridas en la fase de ejecución de sentencia, al tratarse de una etapa procesal diferente a la del juicio, en la que la Ley Federal del Trabajo establece procedimientos y plazos específicos para el cumplimiento de un laudo, los cuales, incluso, en un momento dado pudieran abonar para determinar la actualización de una dilación procesal para esa etapa.

90. Además, nótese que la propia Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos después de concluido el juicio, establece reglas específicas de procedencia diferentes a la analizada en la jurisprudencia en comento, es decir, a la prevista en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo.

91. De ahí que se insiste en que la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) no resulta aplicable para saber si se ha configurado o no una dilación excesiva que haga procedente el amparo indirecto en materia laboral en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

92. Se arriba a lo anterior, sin que pase inadvertido para quienes resuelven, que la referida jurisprudencia hace alusión a aquellas dilaciones presuntamente excesivas en la "*realización de cualquier otra diligencia*". Sin embargo, ello no debe ser interpretado para hacer extensivo dicho criterio a una etapa distinta a la del juicio.

93. Lo anterior, porque como se pudo observar, en esa jurisprudencia se analizó únicamente la procedencia del amparo indirecto prevista en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, es decir, contra los "actos en juicio" cuyos efectos son de imposible reparación; no así, la procedencia del amparo respecto de actos emitidos en una etapa distinta.



94. Ahora, tomando en consideración que la finalidad de la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica,¹⁶ esta Segunda Sala estima necesario establecer **las bases mínimas** que permitan determinar cuándo existe o no una abierta dilación procesal en la etapa de ejecución de sentencia, como caso de excepción para efectos de la procedencia del amparo indirecto.

95. Con la intención de cumplir con ese propósito, previamente, resulta importante mencionar que este Alto Tribunal, a través de la doctrina jurisprudencial, ha establecido que la razonabilidad de establecer el requisito de procedencia del juicio de amparo indirecto únicamente en contra de la última resolución emitida en la etapa ejecutiva, según se advierte de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, "**estriba en impedir que los actos emitidos para lograr la ejecución de sentencias de procedimientos jurisdiccionales, sean obstaculizados** indebidamente mediante la interposición sucesiva de juicios de amparo que impidan lograr la ejecución de una sentencia judicial".

96. Que dicho requisito "*guarda coherencia con el derecho a la tutela judicial efectiva conforme a los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la lógica que los actos procesales realizados en la etapa de ejecución de sentencia tienen como base la existencia de una sentencia judicial que tiene el carácter de cosa juzgada, cuya ejecución no debe obstaculizarse, de modo que **mientras no se emita la resolución definitiva correspondiente a la ejecución, está proscrito obstaculizar la ejecución**, máxime que es un criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que la etapa de ejecución es imprescindible para lograr el*

¹⁶ Sirve de apoyo la tesis aislada 2a. LXXIX/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 1194 de la Décima Época, con número de registro digital: 2009829.



goce íntegro del derecho a la tutela judicial, además que la fase de ejecución de sentencia cuenta en gran medida para determinar la duración del plazo razonable del recurso efectivo".¹⁷

97. Como complemento de lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala la problemática que nos ocupa, desde otra perspectiva, provoca un fenómeno contrario al derecho de acceso a la tutela judicial, en la medida que en los tribunales del trabajo incurran en **una abierta dilación** o bien, en la **paralización total de la fase correspondiente**, ya que con ello también se obstaculiza la ejecución de una sentencia judicial por parte de la propia autoridad encargada de impartir justicia.

98. De ahí la necesidad de establecer **las bases mínimas** que permitan determinar cuándo se está en esos supuestos para efectos de la procedencia del amparo indirecto, a fin de brindar seguridad jurídica.

99. Así las cosas, en primer término, debe considerarse el derecho fundamental al "*plazo razonable*", como parte del debido proceso.

100. Sobre este tema en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho de acceso a la justicia "*debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable*",¹⁸ ya que la "*demora prolongada o la falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de garantías judiciales*".¹⁹

101. Que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla un proceso deben considerarse cuatro elementos: a) la complejidad del asunto;

¹⁷ Tales consideraciones fueron sostenidas por la Primera Sala, al resolver por mayoría de cuatro votos, la contradicción de tesis 74/2015, en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil quince. Las cuales se comparten por parte de esta Segunda Sala.

¹⁸ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, Párrafo. 73 y Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012 Serie C No. 258, párrafo 152.

¹⁹ Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago, párrafo 145 y Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, párrafo 164.



b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales²⁰ y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.²¹

102. En lo que aquí nos ocupa, la Corte Interamericana también ha señalado que el plazo razonable en relación con la etapa de ejecución de sentencias "*... debe ser **más breve** debido a la existencia de una decisión firme en relación con una materia concreta*". Lo anterior, ya que según refiere: "*... es inadmisibile que un procedimiento de ejecución de sentencia distorsione temporalmente lo resuelto en sentencia definitiva o de cualquier otro modo lo desvirtúe o vuelva inoficioso, prolongando exagerada o indefinidamente la situación litigiosa ya resuelta*".²²

103. Lo cual implica, que en la etapa de ejecución de sentencia el plazo razonable también tiene un papel muy importante, en la medida en que garantiza que una decisión firme se torne ilusoria, ya sea por la actividad procesal que adopten las partes, o bien, por la conducta asumida por la autoridad judicial.

104. A partir de lo antes expuesto, cabe señalar que no es posible determinar un plazo genérico que permita determinar cuándo existe o no una abierta dilación procesal en la etapa de ejecución de sentencia, como caso de excepción para efectos de la procedencia del amparo indirecto.

105. Lo anterior es así, debido a que la Ley Federal del Trabajo establece distintos procedimientos y cada uno, por su especial naturaleza prevé diversos plazos, los cuales pudieran servir de parámetro para determinar cuándo se está en la referida hipótesis. Tal es el caso de aquel previsto en el artículo 945, el cual dispone el plazo de quince días para el cumplimiento voluntario de los laudos.

²⁰ Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, párrafo 77 y *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, párrafo 164.

²¹ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrafo 155.

²² Corte IDH. *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 157.



106. De ahí que a juicio de esta Segunda Sala, corresponde al juzgador, en cada caso, ponderar cuándo existe o no una abierta dilación procesal en la etapa de ejecución de sentencia, como caso de excepción para efectos de la procedencia del amparo indirecto.

107. Para lo cual, deberá considerar además de la complejidad del asunto, la actividad procesal de las partes, la conducta asumida por la autoridad judicial y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada; que un plazo razonable en la etapa de ejecución de sentencia pudiera ser aquel que permita el desahogo de dicha fase en un tiempo ligeramente superior al que pudiera desarrollarse en condiciones normales.

108. Fuera de dicho parámetro se puede actualizar una abierta dilación o bien, la paralización total de la fase correspondiente.

109. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

DILACIÓN EXCESIVA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA LABORAL. PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE UN AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, NO ES APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.), EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si resultaba aplicable o no la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), para determinar la actualización de una dilación excesiva, como caso de excepción para la procedencia del amparo indirecto en materia laboral, en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), no resulta aplicable



para analizar si se ha configurado o no una dilación excesiva que haga procedente el amparo indirecto en materia laboral, en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

Justificación: Esto es así, ya que a través de dicha jurisprudencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación simplemente se limitó a complementar el alcance de la diversa jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), en la cual había dejado a la interpretación judicial analizar, en cada caso, si existía o no una abierta dilación procesal o paralización total del procedimiento, como una excepción a la regla general de procedencia del amparo indirecto contra los actos previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, es decir, contra los "actos en juicio" cuyos efectos son de imposible reparación, para lo cual estableció un parámetro mínimo objetivo para emprender la acción constitucional en contra de las dilaciones presuntamente excesivas de la autoridad responsable en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia. Dicho parámetro se fijó en función del lapso máximo que preveía la Ley Federal del Trabajo para que el juicio laboral permaneciera inmóvil, so pena de que operara la caducidad de la instancia, lo que evidentemente no aplica con relación a las dilaciones procesales ocurridas en la fase de ejecución de sentencia, al tratarse de una etapa procesal diferente a la del juicio, en la que la Ley Federal del Trabajo establece procedimientos y plazos específicos para el cumplimiento de un laudo, los cuales, incluso, en un momento dado pudieran abonar para determinar la actualización de una dilación procesal para esa etapa; además de que la propia Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos después de concluido el juicio, establece reglas específicas de procedencia diferentes a la analizada en la jurisprudencia en comento, es decir, a la prevista en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo. No obstante lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala, corresponde al juzgador, en cada caso, ponderar cuándo existe o no una abierta dilación procesal en la etapa de ejecución de sentencia, como caso de excepción para efectos de la procedencia del amparo indirecto, para lo cual deberá considerar, además de la complejidad del asunto, la actividad procesal de las partes, la conducta asumida por la autoridad judicial y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada; que un plazo razonable en la etapa de ejecución de sentencia pudiera ser aquel que permita el desahogo de dicha fase en un tiempo ligeramente superior al que pudiera desarrollarse en condiciones normales.



SE RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe la contradicción** de tesis denunciada, en relación con los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Sí existe la contradicción** en relación con los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 52/2020 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y P./J. 37/2014 (10a.) y aisladas I.16o.T.26 K (10a.), VI.2o.T.15 K (10a.) y 2a. LXXIX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publica-



das en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas, 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas, 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas y 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DILACIÓN EXCESIVA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA LABORAL. PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE UN AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, NO ES APLICABLE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.), EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si resultaba aplicable o no la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), para determinar la actualización de una dilación excesiva, como caso de excepción para la procedencia del amparo indirecto en materia laboral, en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), no resulta aplicable para analizar si se ha configurado o no una dilación excesiva que haga procedente el amparo indirecto en materia laboral, en contra de aquellos actos correspondientes a la etapa de ejecución de sentencia.

Justificación: Esto es así, ya que a través de dicha jurisprudencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación simplemente se limitó a complementar el alcance de la diversa jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), en la cual había dejado a la interpretación judicial analizar, en cada caso, si existía o no una abierta dilación procesal o paralización total del procedimiento, como una excepción a la regla general de procedencia del amparo indirecto contra los actos previstos en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, es decir, contra los "actos en juicio" cuyos efectos son de imposible reparación, para lo cual estableció un



parámetro mínimo objetivo para emprender la acción constitucional en contra de las dilaciones presuntamente excesivas de la autoridad responsable en el dictado de proveídos, laudos o en la realización de cualquier otra diligencia. Dicho parámetro se fijó en función del lapso máximo que preveía la Ley Federal del Trabajo para que el juicio laboral permaneciera inmóvil, so pena de que operara la caducidad de la instancia, lo que evidentemente no aplica con relación a las dilaciones procesales ocurridas en la fase de ejecución de sentencia, al tratarse de una etapa procesal diferente a la del juicio, en la que la Ley Federal del Trabajo establece procedimientos y plazos específicos para el cumplimiento de un laudo, los cuales, incluso, en un momento dado pudieran abonar para determinar la actualización de una dilación procesal para esa etapa; además de que la propia Ley de Amparo, tratándose de actos emitidos después de concluido el juicio, establece reglas específicas de procedencia diferentes a la analizada en la jurisprudencia en comento, es decir, a la prevista en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo. No obstante lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala, corresponde al juzgador, en cada caso, ponderar cuándo existe o no una abierta dilación procesal en la etapa de ejecución de sentencia, como caso de excepción para efectos de la procedencia del amparo indirecto, para lo cual deberá considerar, además de la complejidad del asunto, la actividad procesal de las partes, la conducta asumida por la autoridad judicial y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada; que un plazo razonable en la etapa de ejecución de sentencia pudiera ser aquel que permita el desahogo de dicha fase en un tiempo ligeramente superior al que pudiera desarrollarse en condiciones normales.

2a./J. 12/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 192/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 19 de enero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Óscar Vázquez Moreno.

**Tesis y criterio contendientes:**

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver las quejas 137/2019 y 12/2020, las cuales dieron origen a la tesis aislada I.16o.T.26 K (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA OMISIÓN DE PROVEER LA SOLICITUD DE EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA PROMOVERLO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2019 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, página 2485, con número de registro digital: 2023109; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver las quejas 39/2021 y 41/2021.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.) y 2a./J. 48/2016 (10a.), de títulos y subtítulos: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTAMENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGENCIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS." y "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." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas, y 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1643 y 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1086, con números de registro digital: 2019400 y 2011580, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 12/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESTACIONES EXTRALEGALES. EN EL CASO DE LAS RELACIONES LABORALES QUE SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE AL TRABAJADOR APORTAR LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE PERTINENTES PARA DEMOSTRAR LA OBLIGACIÓN DEL PATRÓN PARA PAGARLAS. LO ANTERIOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA PARTE DEMANDADA NO HAYA DADO CONTESTACIÓN A LA DEMANDA Y TAMPOCO ACUDA A LA AUDIENCIA RESPECTIVA EN SU FASE DE OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 233/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, SEXTO DEL PRIMER CIRCUITO, Y PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS DEL TERCER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA DE TRABAJO. 12 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS.

II. COMPETENCIA

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, y vigente a partir del veintidós siguiente en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia de trabajo, competencia de esta Segunda Sala.

9. Lo anterior, bajo el contexto del contenido del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-



ración y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones legales publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.¹

III. LEGITIMACIÓN

10. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Magistrado integrante de uno de los Tribunales Colegiados contendientes. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación prescrito en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² así como 226, fracción II,³ y 227, fracción II,⁴ de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

¹ Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² "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 Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

³ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito."

⁴ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



IV. CRITERIOS CONTENDIENTES

11. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**, en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, emitió resolución en el **amparo directo 1357/2019 con base en los siguientes antecedentes y consideraciones:**

- El once de enero de dos mil trece, ante la Sala Auxiliar de Ecatepec del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de México, el actor demandó del Ayuntamiento Constitucional del Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, las siguientes prestaciones: la reinstalación, indemnización constitucional, veinte días por año, salarios caídos, pago de intereses moratorios, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, ayuda para útiles escolares, día del servidor público, uniforme de trabajo, despensa de productos básicos, días de descanso obligatorio, días de descanso semanal, tiempo extraordinario, salarios devengados, entre otros.

- El Ayuntamiento demandado formuló ofrecimiento de trabajo a la actora en idénticos términos y condiciones en que lo venía desempeñando; sin embargo, la trabajadora rechazó el ofrecimiento.

- **Primer laudo:** El ocho de marzo de dos mil dieciséis se condenó al Ayuntamiento demandado a pagar vacaciones y prima vacacional por un año anterior a la fecha de la presentación de la demanda; prima vacacional y aguinaldo en parte proporcional del año dos mil doce, salarios devengados correspondientes a los días dieciséis al treinta de noviembre de dos mil doce. Contra esta determinación, la parte trabajadora promovió juicio de amparo.

- **Juicio de amparo 769/2016,** el Tribunal Colegiado del conocimiento en sesión correspondiente al trece de enero de dos mil diecisiete ordenó dejar insubsistente el laudo reclamado y reponer el procedimiento con el objeto de que se tuviera por no reconocida la personalidad del apoderado del Ayuntamiento demandado, en virtud de no exhibir al momento de presentar el escrito de contestación, la cédula profesional que lo facultaba para ejercer la profesión de licenciado en derecho.



- Dicho fallo fue cumplido en sus términos y posteriormente se emitió el acuerdo mediante el que se tuvo por consentida la resolución.

- **Segundo laudo:** El veintiocho de marzo de dos mil diecisiete se emitió nuevo laudo en el que se condenó al Ayuntamiento demandado al pago de horas extras, ayuda de útiles escolares, día del servidor público, uniforme de trabajo, despensa de productos básicos, días de descanso obligatorio, días de descanso semanal y demás prestaciones contenidas en el convenio de prestaciones de ley y colaterales; lo anterior, en atención a que el escrito inicial de demanda se tuvo por contestado en sentido afirmativo. Se absolvió al Ayuntamiento a reinstalar a la actora y al pago de diversas prestaciones.

- Inconforme con esa decisión, el Ayuntamiento Constitucional del Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, promovió juicio de amparo y como concepto de violación adujo que la responsable no dictó un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, en términos de los artículos 245 y 246 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, pues indebidamente lo condenó al pago de horas extras y de algunas prestaciones extralegales tales como ayuda para útiles escolares, día del servidor público, uniforme de trabajo, despensa de productos básicos, días de descanso obligatorio, días de descanso semanal, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y salarios devengados por no existir prueba alguna en la que fundamente su derecho.

- Sin embargo, el Tribunal Colegiado consideró que el motivo de disenso es infundado en parte y parcialmente fundado en otra.

- Para arribar a esa conclusión destacó que no todas las prestaciones reclamadas por la parte trabajadora son extralegales, toda vez que por lo que hace a las horas extras, días de descanso obligatorio, días de descanso semanal, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y salarios devengados, son legales al estar previstas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

- En el artículo 221 de esa legislación indica que, con excepción del pago de tiempo extraordinario, la carga de la prueba correspondía al Ayuntamiento.



- Destacó que aun cuando la actora no compareció a las audiencias de conciliación, depuración procesal, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, por lo que primero le tuvo por perdido su derecho a ofrecer pruebas y por fictamente confesa, eso no significa que la entidad pública demandada no tuviera la carga de acreditar el derecho de la actora a recibir las prestaciones legales que reclamó y a las que fue condenada, pues conforme al artículo referido, a la patronal le correspondía acreditar su dicho; máxime que tiene la obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos con que acredite que pagó dichas prestaciones.

- Aunado a ello, aunque se tuvo la demanda por contestada en sentido afirmativo, la demandada podía destruir la presunción generada, toda vez que en términos del artículo 229 de ese ordenamiento legal, podía ofrecer la prueba confesional con la que podría demostrar que no existió el despido.

- Por ende, calificó de infundado el argumento vinculado con la afirmación de que no se le debió condenar al pago de las prestaciones legales reclamadas por no acreditar su derecho a recibirlas.

- Ahora bien, calificó de fundado el argumento consistente en que indebidamente se le condenó al pago de las prestaciones consistentes en horas extras, así como las extralegales, en el caso: ayuda para útiles escolares, día del servidor público, uniforme de trabajo, despensa de productos básicos, pues respecto de ellas correspondía a la actora demostrar su derecho a recibir el pago.

- Ello se desprende de los artículos 221 y 229, primer párrafo, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de los que se obtiene que si el demandado no contesta la demanda se le tendrá por contestada en sentido afirmativo sin perjuicio de que en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas demuestre que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda, lo que no significa que se tengan por consentidas en su integridad las prestaciones reclamadas, es decir, no se libera de la carga probatoria al actor para demostrar la procedencia de las prestaciones de carácter extralegal.⁵

⁵ En este aspecto, para respaldar sus argumentos invocó la jurisprudencia sustentada por esta Segunda Sala, de rubro: "PRESTACIONES EXTRALEGALES. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE TIENEN LA OBLIGACIÓN DE EXAMINAR SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS."



- Por ende, la trabajadora no cumplió con la fatiga procesal de acreditar el derecho para recibir el pago de dichas prestaciones.

- Esto es, concluyó, tratándose de prestaciones correspondientes a horas extras, así como aquellas de carácter extralegal que no tienen su fundamento en la ley sino en la voluntad de las partes, deben quedar plenamente demostradas, por lo que cualquier condena al pago de éstas, sin haber determinado previamente la carga probatoria del actor, es contraria a los principios de verdad sabida, buena fe guardada y apreciación de los hechos en conciencia, claridad, precisión y congruencia que rigen los laudos y, por tanto, contrario a las garantías de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

12. Ahora bien, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 277/2020, en sesión ordinaria virtual de uno de octubre de dos mil veinte, decidió amparar a la parte quejosa, con base en los siguientes argumentos:

- Ante la Oficialía de Partes Común de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México, el trabajador demandó de su patrón, empresa vinculada con el ramo de los seguros, las siguientes prestaciones: la reinstalación, salarios caídos, salarios devengados, vacaciones y prima vacacional, aguinaldo, tiempo extra, seguro de vida, seguro de gastos médicos, comisión del 1% sobre prima pagada, comisión del .25% sobre negocios especiales, devolución del fondo de ahorro y sus intereses y reparto de utilidades.

- El día de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, la empresa demandada no compareció por lo que se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario y por perdido su derecho a ofrecer pruebas.

- Al emitir el laudo, la Junta Especial número dieciocho de la Local de Conciliación y Arbitraje en la Ciudad de México, determinó que la parte actora probó parcialmente sus acciones por lo que condenó al demandado a reinstalar al actor, al pago de salarios vencidos y de los intereses sobre el 2%, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, salarios devengados.



- Absolvió a la persona moral del pago de tiempo extra, seguro de vida, seguro de gastos médicos, comisión del 1% sobre prima pagada, comisión del .25% sobre negocios especiales, devolución del fondo de ahorro y sus intereses, respecto al reparto de utilidades, se dejaron a salvo sus derechos.

- En desacuerdo con esa decisión, la parte trabajadora acudió al juicio de amparo del que correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Asimismo, como conceptos de violación adujo que la Junta responsable dictó un laudo incongruente porque condenó al pago de prestaciones con un salario base de tres mil pesos y no con el salario integrado que era de ochenta y tres mil seiscientos ochenta y cuatro pesos con setenta y dos centavos; lo anterior, a pesar de que se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo.

- De igual forma, resultan ilegales las cantidades que estableció como condena respecto de salarios vencidos, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y salarios devengados por lo que, si el actor acreditó que además del salario ordinario también recibía ciertas cantidades como bonificaciones que se le otorgaban como incentivo, también formaban parte de su salario.

- Conceptos de violación que se calificaron de infundados. Para arribar a ello, el Tribunal Colegiado del conocimiento advirtió que se tuvo a la empresa demandada por contestada en sentido afirmativo pero, aclaró, ello no significa que se tengan por admitidas en su integridad las prestaciones reclamadas y mucho menos que el actor se libere de la carga probatoria para acreditar la procedencia de las prestaciones extralegales, tales como: fondo de ahorro, seguro de vida, comisiones, comisiones sobre negocios especiales y las que no demostró la parte trabajadora con ningún elemento de prueba. Tampoco acreditó la procedencia del pago de tiempo extraordinario.

- Ahora bien, en suplencia de la deficiencia de la queja el Tribunal Colegiado estudió y determinó que la prima vacacional y aguinaldo, debían pagarse hasta por un máximo de doce meses, además, destacó la incongruencia en el estudio del tópico del tiempo extra por lo que, indicó, debía analizarse atendiendo a lo dicho por el quejoso en su demanda.



13. Asimismo, en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, resolvió el amparo directo 363/2019 que promovió el Ayuntamiento Constitucional de Tala, Jalisco y, como quejosa adherente, una trabajadora de ese Ayuntamiento. La decisión colegiada se basó en la siguiente línea argumentativa:

- La trabajadora demandó del Ayuntamiento las siguientes prestaciones: la reinstalación, salarios caídos, salarios devengados, aguinaldo, día del servidor público, vacaciones y prima vacacional, ayuda para el transporte, de las aportaciones al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, la inscripciones y pago de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, el pago de quinquenios, de los salarios retenidos y no pagados, así como de los intereses que se generen.

- En la audiencia de ley, el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco concluyó que no se acreditó la representación de quien compareció a nombre del Ayuntamiento por lo que se le hizo efectivo el apercibimiento anunciado en auto admisorio y se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido su derecho a ofrecer pruebas.

- En virtud de ello, concluyó que la actora acreditó su acción y se condenó al Ayuntamiento a reinstalar, pago de salarios caídos, bono del servidor público, aguinaldo, prima vacacional, ayuda para transporte y quinquenios, salarios retenidos, aportaciones. Asimismo, se absolvió al pago de vacaciones, intereses y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social.

- El Tribunal Colegiado del conocimiento, respecto de la inconformidad del Ayuntamiento, consideró que una parte de los conceptos de violación hechos valer son inoperantes pues se dirigen a combatir aspectos de una condena que se dictó con base en hechos que se tuvieron como ciertos, sin prueba en contrario por parte del demandado al tener por contestada en sentido afirmativo la demanda y por perdido su derecho para ofrecer pruebas. Es decir, ante la falta de controversia en esos aspectos, presuntivamente ciertos, aunado a que se trató de cargas procesales que correspondía acreditar al patrón.



- Respecto de las prestaciones extralegales (bono de servidor público, ayuda de transporte y quinquenios) estimó que son parcialmente infundados.

- En relación con los quinquenios, el Tribunal Colegiado concluyó que no se trata de una prestación extralegal, por ende, estimó parcialmente infundado el concepto de violación pues al no ser extralegal, fue correctamente condenado.

- Por lo que hace a las restantes, estimó fundados los motivos de inconformidad, toda vez que consideró que la única razón de la condena descansa en que se tuvo al demandado contestando en sentido afirmativo y sin prueba en contrario.

- Para emitir su decisión, ponderó el contenido del artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley para los Servidores Públicos al Servicio del Estado de Jalisco y con ello aseveró que la condena a un ente de gobierno, que actúa como patrón equiparado a cubrir una prestación "extralegal" debe estar condicionada a que se demuestre su existencia y, por ende, su procedencia, con independencia de que en términos del artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo, genéricamente se presumen ciertos los hechos plasmados en la demanda, sí ésta no se contesta, toda vez que, tratándose de entes públicos, la conducta procesal de ésta, frente a prestaciones extralegales genera una presunción insuficiente, que se debe robustecer con otros medios probatorios para tener plenamente acreditado que efectivamente se tiene derecho a esas percepciones.

- Abundó, de considerarse lo contrario, esto es, que por el solo hecho de tener por contestada la demanda en sentido afirmativo, proceda condenar a la demandada a satisfacer todo lo pedido por la parte trabajadora, se incurriría en una condena irrazonable, por ejemplo, a prestaciones increíbles e incluso, falsas y por ello, ilegales, lo que sin duda, se apartaría de la verdad sabida y buena fe guardada con la que deben dictarse los laudos, conforme al artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo.

- Así, cuando al ente público demandado se le tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo, no significa que se tengan por admitidas en su integridad las prestaciones reclamadas, y mucho menos que el actor se libere



de la carga probatoria para acreditar la procedencia de una prestación de carácter extralegal, que supuestamente es pagada con fondos públicos, ya que el demandado está sujeto a un presupuesto, por ello, la presunción es insuficiente, en el caso de prestaciones extralegales que se asegura son otorgadas, y debe estar robustecida con otros medios probatorios para justificar con toda eficacia la procedencia del reclamo extralegal; pruebas que necesariamente debe poseer quien dice ser beneficiario de esa prestación.

- Situación que no sucedió en el particular dado que la parte trabajadora se limitó a reclamar las prestaciones sin allegar pruebas que demostraran su procedencia por lo que es inconcuso que incumplió su obligación.

- El quejoso también consideró ilegal la condena al pago de aguinaldo y prima vacacional puesto que, al ser parte integrante del pago de salarios vencidos, su liquidación está limitada hasta un máximo de doce meses. Concepto de violación que se estimó fundado.

- Finalmente, en atención a lo resuelto en el amparo principal, el Tribunal Colegiado sin que advirtiera queja por suplir, negó el amparo adhesivo.

14. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**, al resolver el amparo directo **992/2019**, lo que aconteció en sesión de treinta de junio de dos mil veinte, determinó:

- Un trabajador demandó del Ayuntamiento de Valle de Chalco las siguientes prestaciones: reinstalación o en su defecto la indemnización constitucional, el pago de salarios caídos, horas extras, vacaciones y prima vacacional, fondo de ahorro, indemnización, días de descanso obligatorio, prima de antigüedad, veinte días por año, salarios devengados, dispensa mensual, días económicos, día de reyes, día de las madres, día del servidor público y bono de fin de año.

- **Primer laudo.** En ese momento se concluyó que la parte trabajadora no acreditó su acción mientras que la demandada acreditó sus excepciones y defensas por lo que absolvió al Ayuntamiento referido de todas y cada una de las prestaciones reclamadas.



• **Juicio de amparo 1290/2016.** En desacuerdo con esa decisión, el trabajador acudió al juicio de amparo. Al emitir el fallo, se le otorgó la protección de la Justicia de la Unión para el efecto de dejar insubsistente el laudo combatido, reponer el procedimiento para no reconocer la personalidad de quien promovió ostentándose como síndico municipal puesto que la copia cotejada de la constancia de mayoría que anexó no tenía valor para demostrarla y, por consiguiente, tener por contestada la demanda en sentido afirmativo.

• **Segundo laudo.** En esta ocasión se dijo que el trabajador acreditó parcialmente la procedencia de sus pretensiones, se le condenó a la reinstalación, al pago de salarios caídos y otras. Se absolvió de la indemnización constitucional y de la prima de antigüedad, días de descanso obligatorio, fondo de ahorro, despesa mensual, días económicos, día de reyes, día de las madres, día del servidor público y bono de fin de año por tratarse de prestaciones extralegales y cuya carga probatoria correspondía a la parte trabajadora. Asimismo, se dijo, a la parte demandada se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo.

• **Juicio de amparo 992/2019.** Inconforme con lo decidido, la parte trabajadora interpuso demanda de amparo. El Tribunal Colegiado del conocimiento en suplencia de la queja, calificó de fundados e infundados los conceptos de violación.

• Respecto del pago de horas extraordinarias, el órgano jurisdiccional destacó que en virtud de que se tuvo a la parte demandada por contestada en sentido afirmativo, contrario a lo sostenido por la responsable, el trabajador no tenía por qué acreditar que laboró la jornada que manifestó. Lo anterior, puesto que los hechos expuestos por el demandante no fueron controvertidos y, por ende, procede su reclamo puesto que es suficiente que se tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo para que, procediendo la acción, se resuelva respecto de esas prestaciones.

• Esto es, dijo, al tener por contestada la demanda en sentido afirmativo, se generó la presunción de tener por ciertos los hechos que se afirmaron en la demanda; por lo que, si con las pruebas que en sentido contrario ofreció la demandada no acreditó que los hechos de la demanda no eran ciertos, la presun-



ción hizo prueba plena. Ello con independencia de la verosimilitud de los hechos atendiendo a la razonabilidad de la jornada laboral.

- Aunque, aclaró, cuando se analice el tiempo extraordinario se deberá considerar la circunstancia de que la jornada pueda ser inverosímil, empero, no tendrá necesariamente el efecto de absolver por completo al demandado.

- Aseguró que la actora no se encontraba obligada a aportar prueba alguna para acreditar su dicho en atención a que se tuvo por contestada en sentido afirmativo la demanda, lo que significó que, al no controvertir los hechos, éstos se tienen por ciertos y, por tanto, es procedente el reclamo.

- Aunado a ello, consideró ilegal la decisión de la Junta de absolver de la prestación consistente en los días de descanso obligatorio; ya que, lo debió tener por cierto en virtud de que la demanda se tuvo por contestada en sentido afirmativo.

- Con relación a las prestaciones extralegales, consistentes en fondo de ahorro, dispensa mensual, días económicos, día de reyes, día de las madres, día del servidor público y bono de fin de año, el Tribunal Colegiado estimó ilegal la decisión de la autoridad responsable ya que, soslayó que la demanda se tuvo por contestada en sentido afirmativo y, al no tener prueba en contrario, se debía asumir que el actor acreditó la procedencia de las prestaciones extralegales.

15. Finalmente, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, conoció del **amparo directo 850/2019** y, en sesión de siete de agosto de dos mil veinte, resolvió sobre los hechos que a continuación se relatan:

- Un trabajador demandó de su patrón, la indemnización constitucional y diversas prestaciones. La demanda se tuvo por contestada en sentido afirmativo. En virtud de ello, se condenó al demandado al pago de la indemnización, salarios vencidos, prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, exhibir comprobantes de aportaciones al INFONAVIT, IMSS y AFORES y tiempo extraordinario. Asimismo, absolvió del pago de fondo de ahorro y caja de ahorro.



- Dicha decisión fue materia del juicio de amparo que conoció el Tribunal Colegiado referido quien estimó que los conceptos de violación resultaron sustancialmente fundados.

- Lo anterior, en atención a que se tuvo a la parte demandada por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido su derecho de ofrecer pruebas por lo que no surgió controversia sobre tales hechos. Por ende, se debían pagar al actor las prestaciones extralegales reclamadas, salvo prueba en contrario en términos del artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo.

- Por ello, dijo, el trabajador no tenía la carga de probar en juicio que las prestaciones extralegales estaban pactadas y que tenía derecho a recibirlas; recalcó, al no existir controversia y tampoco prueba que desvirtúe la presunción legal, es suficiente para tener por ciertos los hechos de la demanda.

V. CONSIDERACIONES PREVIAS

16. De la revisión de las ejecutorias antes referidas se desprende que por lo que hace a las emitidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 992/2019 y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al fallar el amparo directo 1357/2019; con posterioridad a la denuncia que dio origen a este asunto, fueron materia de análisis por el Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

17. En efecto, en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, los integrantes de ese Pleno de Circuito⁶ emitieron el criterio de título y subtítulo: "PRESTACIONES EXTRALEGALES. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO, NO DESVIRTUADA EN EL JUICIO LABORAL, ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR LOS TÉRMINOS DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO O LAS CLÁUSULAS RELATIVAS Y SU PROCEDENCIA, AUN CUANDO ÉSTOS NO SE HAYAN EXHIBIDO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN SU TEXTO ANTE-

⁶ La votación se dividió en dos partes: mayoría de cinco votos en cuanto a la existencia de la contradicción de tesis. Mayoría de seis votos respecto del fondo.



RIOR A LAS REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1 DE MAYO DE 2019 Y LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO)."⁷

⁷ Jurisprudencia PC.II.L. J/1 L (11a.) que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, octubre de 2021, Tomo II, página 3019, materia laboral, Undécima Época con registro digital: 2023707, cuyo contenido indica:

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias al analizar qué efectos debe tener en un juicio laboral para tener por demostrados los términos de las prestaciones extralegales, el hecho de que la parte actora no haya exhibido el contrato colectivo de trabajo, o las cláusulas correspondientes, pero se haya tenido por contestada la demanda afirmativamente y, por ende, actualizada la presunción de certeza de los hechos ahí narrados no contradicha con diversa prueba, pues mientras uno determinó que al haberse tenido por contestada la demanda afirmativamente, la presunción derivada de ello, no contradicha con otra prueba, es suficiente para demostrar su procedencia, el otro estimó que la circunstancia de tener por contestada la demandada afirmativamente no genera que deban tenerse por consentidas las prestaciones extralegales que se reclamen, por lo que no debe liberarse al actor de la carga probatoria para acreditar prestaciones de esa naturaleza.

"Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito establece que el hecho de que se haya tenido por contestada afirmativamente la demanda y, por ende, actualizada la presunción de certeza de los hechos narrados en ese escrito, sí tiene eficacia demostrativa suficiente para acreditar la procedencia del reclamo de prestaciones extralegales, aun cuando no se haya exhibido el contrato colectivo de trabajo, las cláusulas correspondientes o diversas pruebas, siempre y cuando esa presunción no se encuentre contradicha en el juicio laboral con diverso elemento de prueba.

"Justificación: Conforme a los artículos 777 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 1 de mayo de 2019 y 220 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, con relación a los hechos expuestos en el escrito de demanda, en el de la contestación a la misma, o en ambos, sólo deberán ser materia de prueba aquellos que se controvertan; mientras que los artículos 784 de la legislación federal en cita y 221 de la normatividad local de referencia, eximen de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios se esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos. Entonces, cuando se tiene por contestada una demanda en sentido afirmativo, es inconcuso que los efectos de la presunción de certeza de los hechos ahí narrados, deben entenderse en el sentido de que se establece una presunción favorable a la parte actora y contraria a los intereses de la demandada, que puede ser destruida con prueba en contrario y en tanto que no se advierta algún elemento de convicción que desestime esa presunción, adquiere eficacia suficiente para demostrar los hechos que se narran en la demanda. Luego, si el trabajador está en la posibilidad legal, siguiendo el criterio de encontrar la verdad, de allegar a la autoridad toda clase de pruebas, mediante cualquiera de las formas y medios que prevé la legislación laboral, la presunción de certeza de los hechos expuestos en el escrito de demanda, derivada de su falta de contestación, no desestimada con prueba en contrario, es apta para demostrar, tratándose del reclamo de prestaciones extralegales, la procedencia a recibir el beneficio invocado, aun y cuando la parte actora no haya exhibido el documento relativo o diversas pruebas, pero la prestación sea lo suficientemente clara para que pueda controvertirse, no sea contraria a la ley ni sea inverosímil."



18. Consecuentemente, en virtud de que esas ejecutorias ya fueron materia de análisis por parte del aludido Pleno de Circuito, se arriba a la conclusión de que las consideraciones que sustentan esas determinaciones fueron superadas por el criterio jurisprudencial anteriormente reproducido y, por tanto, se actualiza un impedimento legal para esta Sala para confrontar esas decisiones con las diversas que conforman el presente expediente.

19. En mérito de lo anteriormente expuesto, lo procedente es dejar **sin materia** la denuncia de contradicción de tesis por lo que hace a las ejecutorias emitidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.⁸

VI. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. Ahora bien, como consecuencia de lo anteriormente determinado, se actualiza la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada por lo que hace al criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 363/2019.

21. Lo anterior, en virtud de que en dicho asunto se analizó un caso en el que el trabajador laboraba para el Ayuntamiento Constitucional de Tala, Jalisco; es decir, para un ente público y, por tanto, regulada por el apartado B del artículo 123 constitucional, mientras que los asuntos analizados por los Tribunales Colegiados Sexto del Primer Circuito y Segundo del Tercer Circuito, ambos en Materia

⁸ Lo anterior en términos de la jurisprudencia 2a./J. 170/2007, que indica: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI AL RESOLVERSE EXISTE JURISPRUDENCIA SOBRE EL PUNTO CONTRADICTORIO Y LA DENUNCIA RELATIVA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A LA FECHA DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE. Si al resolver una contradicción de tesis se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció respecto del criterio jurídico controvertido estableciendo jurisprudencia sobre ese tema, y la denuncia se presentó con anterioridad a la fecha de la resolución correspondiente, la contradicción debe declararse sin materia, en razón de que el objetivo previsto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo ya se cumplió, al haberse emitido la tesis que debe prevalecer." Sustentada por esta Segunda Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, visible en la página 439, materia común, Novena Época con registro digital: 171505.



de Trabajo, analizaron casos vinculados con relaciones laborales a que se refiere el apartado A de ese precepto constitucional.

22. Ello significa que existen diferencias fácticas y legales que impiden detonar una pregunta genuina para encontrar una solución jurídica que involucre todos los criterios involucrados.

23. Lo anterior, pues se insiste, el caso estudiado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito tiene como base una relación laboral que se rige por condiciones generales de trabajo o por una ley burocrática estatal; aspectos que no formaron parte del marco normativo en el caso de las ejecutorias emitidas en los amparos directos 277/2020 y 850/2019.

24. Consecuentemente, esas diferencias impiden arribar a la conclusión de que existe una postura diferenciada entre los ejercicios argumentativos propios de los Tribunales Colegiados contendientes.

VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

25. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de idéntico punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.⁹

26. La existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos se opongan, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tra-

⁹ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, con número de registro digital: 164120, de rubro 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



tarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

27. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

28. Establecido lo anterior, corresponde ahora señalar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios,¹⁰ a saber:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar 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

¹⁰ En apoyo a tales consideraciones, se estiman aplicables las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene los siguientes datos de identificación: número 1a./J. 22/2010 que aparece en la página 122 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, con número de registro digital: 165077, titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Así como la diversa 1a./J. 23/2010, visible en la página 123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, con número de registro digital: 165076, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."



que la interpretación ejercida gire en torno a idéntico tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

29. En el caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que se cumple con los requisitos de existencia de la contradicción de tesis. A continuación, se explicitan las razones de esa conclusión.

30. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de la síntesis realizada con antelación de las resoluciones emitidas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en el amparo directo 277/2020 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en el fallo pronunciado en el amparo directo 850/2019.

31. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes **existe un punto de toque entre los criterios contendientes**, decisión a la que se arriba con base en las siguientes consideraciones.

32. La decisión asumida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (amparo directo 277/2020) versó sobre un trabajador que demandó a su patrón diversas prestaciones legales y extralegales mientras que la parte patronal no dio contestación a la demanda; aunado a ello, tampoco



compareció a la audiencia respectiva en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas.

33. Consecuentemente, estimó, que aun cuando acontecieron esos hechos no debe concluirse que las prestaciones extralegales demandadas quedaron demostradas, esto es, no se debe liberar al actor de la carga probatoria para acreditar su procedencia.

34. Es decir, las prestaciones extralegales son aquellas que no tienen su fundamento en la ley sino en la voluntad de las partes, por lo que deben quedar plenamente demostradas, lo que significa que la presunción que se genera es insuficiente para esos alcances.

35. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (amparo directo 850/2019), ante similares hechos, arribó a una decisión diferente.

36. Esto es así puesto que, a su parecer, cuando se tiene contestada la demanda en sentido afirmativo significa que los hechos contenidos en la demanda no son controvertidos y, por ende, debe concluirse que es procedente su reclamo.

37. Aunado a ello, el efecto jurídico es la presunción de que se tengan por ciertos los hechos que se afirmaron en la demanda, en el particular, que tenía el derecho al pago de las prestaciones extralegales; máxime que esa presunción no fue desvirtuada pues se tuvo por perdido el derecho de la demandada a ofrecer pruebas.

38. En mérito de ello, concluyó, el trabajador no tenía la carga de probar en juicio las prestaciones extralegales pactadas.

39. Por ende y en atención a que el objetivo de resolver una contradicción de tesis radica en la imperiosa necesidad de unificar criterios jurídicos lo que significará brindar plena certeza y seguridad jurídica a los operadores es de concluirse que existe un punto de encuentro en las decisiones que tomaron los Tribunales Colegiados involucrados.



40. No es impedimento para tal decisión el hecho de que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre idéntico punto de derecho.¹¹

41. Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus razonamientos, dan lugar a la formulación de una pregunta genuina que consiste **en determinar dentro de un conflicto laboral en el que se tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido el derecho de la demandada a ofrecer pruebas, las prestaciones extralegales reclamadas en el escrito inicial devienen procedentes, o si éstas deben ser demostradas por la parte trabajadora con independencia de lo anterior.**

42. Para dar contestación a esa interrogante, se estima oportuno recordar que esta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 235/2018,¹² concretamente en torno al contenido del artículo

¹¹ En este aspecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 27/2001 dada a conocer por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, materia común, Novena Época, con registro digital: 189998, que en su rubro indica: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."

¹² Resuelta en sesión correspondiente al catorce de noviembre de dos mil dieciocho y que dio génesis a la jurisprudencia 2a./J. 128/2018 (10a.) que aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1042, materia laboral, Décima Época, con registro digital: 2019360, que es del tenor literal siguiente:

"DESPIDO INJUSTIFICADO. CUANDO SE TENGA AL PATRÓN POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO, SIN PRUEBA EN CONTRARIO, LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE CONSIDERARLO CIERTO. La sanción procesal prevista en el artículo 879, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, consistente en tener por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, permite dar certeza jurídica a las partes sobre lo que implica incumplir con la obligación procesal de comparecer a la audiencia de ley, a pesar de encontrarse en la oportunidad de hacerlo. Esa determinación no impide al demandado destruir la presunción generada, derivada de su omisión de comparecer a la audiencia de ley, pues conforme al precepto legal mencionado puede ofrecer aquellas pruebas que demuestren que: a) el actor no era trabajador; b) no existió el despido; o c) no son ciertos los hechos de la demanda. Si no se ofrecen pruebas o las propuestas carecen de eficacia probatoria, al emitir el fallo, la autoridad laboral tendrá por ciertos los hechos de la demanda, entre otros, el despido injustificado afirmado por el trabajador. Presunción



879 de la Ley Federal del Trabajo,¹³ estableció que la consecuencia de la no concurrencia de la demandada a la etapa de demanda y excepciones, será tenerla por contestada en sentido afirmativo, es decir, se crea una presunción de certeza a favor de la parte actora, sin perjuicio de que en la etapa de pruebas las proponga para demostrar que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados.

43. Se identificó que tal consecuencia constituye una sanción procesal que la norma jurídica impone al demandado que no acude a contestar la reclamación del trabajador, consistente en tener por ciertos los hechos narrados en el escrito inicial, salvo que sean desvirtuados con prueba en contrario.

44. Empero, como se adelantó, la parte demandada podrá acudir a la audiencia, en su etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, con el propósito de destruir la presunción creada y podrá ofrecer pruebas en contrario con el objeto de demostrar que el actor no era trabajador; que no existió el despido; o bien, que no son ciertos los hechos de la demanda.

que es acorde con los artículos 784 y 804 de la Ley Federal del Trabajo, conforme a los cuales, corresponde al patrón la carga de demostrar los elementos esenciales de la relación laboral, entre otros, los relativos a la fecha de ingreso y la causa de la rescisión o de terminación de la relación de trabajo, bajo el apercibimiento de que, de no satisfacer esa carga probatoria, se presumirán ciertos los hechos afirmados por el trabajador. En consecuencia, cuando éste expone en su demanda que fue despedido injustificadamente y el demandado no concurre al juicio laboral, ello motiva a que se le tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo y, al no existir prueba en contrario, la Junta debe tener como cierto el despido alegado, sin que pueda considerarse necesario que el trabajador demuestre la existencia de la relación laboral, pues implicaría imponerle la carga de desvirtuar una excepción que no se hizo valer en el juicio, aunado a que se relevaría al demandado de satisfacer la carga procesal que le corresponde."

Lo que se aprobó por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza, votó en contra la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹³ "Artículo 879. La audiencia de conciliación, demanda y excepciones se llevará a cabo, aún cuando no concurren las partes.

"Si el actor no comparece al período de demanda y excepciones, se tendrá por reproducida en vía de demanda su comparecencia o escrito inicial.

"Si el demandado no concurre, la demanda se tendrá por contestada en sentido afirmativo, sin perjuicio de que en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, demuestre que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda."



45. Ahora bien, si en la data en que se verifica dicha audiencia, la parte demandada tampoco acude ante la Junta se actualiza una nueva consecuencia legal y es precisamente perder la oportunidad de ofrecer pruebas.

46. Es oportuno señalar que los criterios discrepantes involucrados en el presente asunto se centraron en la consecuencia legal para el trabajador, en torno al pago de prestaciones extralegales.

47. Dichas prestaciones constituyen prerrogativas dadas a los empleados por parte de la fuente de trabajo que, esencialmente, tienen por objeto otorgarles mayores beneficios a los establecidos en la ley; por ejemplo, mayor número de días de vacaciones, de días de aguinaldo, mayor porcentaje en el pago de la prima vacacional, incluso, podría tratarse de prestaciones que no tengan una naturaleza similar a las establecidas en la ley pero que sean producto de una negociación con el patrón.

48. Es por lo que el origen de ellas, de manera enunciativa, puede ser el contrato individual de trabajo, el contrato colectivo, el contrato ley o el propio reglamento interior de trabajo.

49. Precisamente como su origen no encuentra asidero directo en la Ley Federal del Trabajo, cuando se reclama el pago de una prestación de esta naturaleza, corresponde al trabajador la carga de la prueba, esto es, demostrar la existencia del derecho para exigir su pago. Incluso, esta Segunda Sala reconoció que es el trabajador quien debe justificar que se encuentra en la hipótesis para sustentar su exigencia máxime que las cláusulas del contrato colectivo de trabajo son de interpretación estricta.¹⁴

¹⁴ Así se desprende del contenido de la jurisprudencia 2a./J. 148/2011 (9a.) que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, página 3006, materia laboral, Décima Época, con registro digital: 160514, que reza:

"PRESTACIONES EXTRALEGALES. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE TIENEN OBLIGACIÓN DE EXAMINAR SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS. El criterio contenido en la jurisprudencia de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS.', que se refiere a la obligación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para absolver de la pretensión intentada, pese a que sean inadecuadas las excepciones opuestas, cuando adviertan que de los hechos de la



50. De igual forma, en este contexto, es importante recordar que esta Segunda Sala ha emitido pronunciamientos en los que se ha reconocido la importancia de identificar la distribución de las cargas procesales.¹⁵ Lo anterior, en virtud de que el objeto es el garantizar la igualdad procesal del trabajador frente al patrón en el juicio, para lo cual se impone a los empleadores, en mayor medida, la obligación de acreditar los hechos en litigio, para eximir al trabajador de probar los que son base de su acción en aquellos casos en los cuales, por otros medios, a juicio del tribunal, se puede llegar al conocimiento de tales hechos.

51. Así, la carga de la prueba corresponderá a la parte que, en términos de ley, tiene la obligación de conservar determinados documentos vinculados con las condiciones de la relación laboral y, para el caso de no cumplir con ese imperativo, será acreedor a una consecuencia jurídica como podría ser presumir ciertos los hechos alegados por la contraparte.

52. Expuesto lo anterior, esta Segunda Sala de este Alto Tribunal arriba al convencimiento de que cuando en una demanda laboral se reclamen prestaciones de carácter extralegal, la circunstancia de que el patrón no dé contestación a dicho escrito y no comparezca a la audiencia, en su fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, en modo alguno exime a la parte trabajadora de demostrar la obligación que tenía el patrón de pagarlas.

53. Lo anterior significa que, de conformidad con el artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al actor expresar los hechos en que funde sus peticiones y, además, podrá acompañar las pruebas que considere pertinentes con el objeto de demostrar sus pretensiones. Por ende, en el caso de las pres-

demanda y de las pruebas ofrecidas no procede la acción, resulta aplicable para la resolución de los juicios laborales en que se reclamen prestaciones extralegales; lo anterior, debido a que en todos los casos, en que se someta a su jurisdicción una controversia laboral, tienen la obligación de examinar la acción ejercida, sin importar su naturaleza legal o extralegal, como lo ordenan los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo; además, porque tratándose de ese tipo de prestaciones, el trabajador tiene la carga de demostrar el derecho a recibir el beneficio invocado, para lo cual deberá justificar que se encuentra en el supuesto previsto en las cláusulas del contrato colectivo de trabajo en que sustente su exigencia y, con mayor razón, porque éstas son de interpretación estricta."

¹⁵ Ejemplo de ello es la tesis 2a. LX/2002 de rubro: "CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SUS CARACTERÍSTICAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, mayo de 2002, página 300, materia laboral, Novena Época registro digital: 186996.



taciones extralegales, constituye un imperativo legal para el actor evidenciar que el patrón las pagaba; y, dicha circunstancia no puede soslayarse con motivo de las omisiones en que incurrió la patronal, pues precisamente con base en ese precepto legal, desde el escrito inicial de demanda, se debe satisfacer ese requisito con independencia de que las pruebas puedan exhibirse en una etapa posterior a la de demanda y excepciones.

54. Se afirma lo anterior, pues al momento de presentar la demanda, se desconoce cuál será la forma en que la parte patronal actuará una vez que sea emplazado a juicio, toda vez que puede optar por contestar la demanda o bien, como sucedió en los casos analizados, no hacerlo. En el entendido de que la propia legislación establece las consecuencias en la esfera jurídica del demandado para ambos supuestos.

55. Para el caso de que se omita responder la demanda, como se relató, el efecto será tener por contestada en sentido afirmativo.

56. No obstante, en la audiencia en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, el patrón podrá ofrecer medios de convicción en contrario, en los términos antes descritos, con el objeto de controvertir las prestaciones que le son reclamadas.

57. Sin embargo, si no se conduce en esos términos y, por el contrario, no acude a la citación para la audiencia, se hace acreedor a una nueva consecuencia legal que es la pérdida de la oportunidad de ofrecer pruebas.

58. Conforme a ello, es claro que, las omisiones en que incurrió la parte demandada son atribuibles exclusivamente a ella y, por ende, las consecuencias legales también.

59. Es decir, con independencia del proceder de la parte patronal, la actora debe cumplir con las cargas procesales que le corresponden puesto que, de no hacerlo, deberá soportar las repercusiones jurídicas.

60. Como se ve, las decisiones asumidas por la patronal respecto de no contestar la demanda y no comparecer a la audiencia respectiva en la multi-referida fase, en nada interfieren con la obligación legal que, de origen, tenía la actora.



61. Las consecuencias legales de las omisiones en que, en los casos analizados, incurrió la demandada ya fueron plenamente materializadas, en el caso: 1) ante la falta de contestación de la demanda su consecución fue que la demanda se tuviera por contestada en sentido afirmativo y 2) ante la incomparecencia en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas la repercusión legal fue que el demandado perdió el derecho de ofrecer pruebas.

62. Pero ello no puede trascender a grado tal que se anule la imposición legal para que el actor aporte los elementos de prueba que estime pertinentes para acreditar la obligación que tenía el patrón a pagar las prestaciones de carácter extralegal.

63. Considerar lo contrario, se estima, implicaría romper el equilibrio procesal que debe imperar en el procedimiento laboral ya que, como se ha expuesto en reiteradas ocasiones, el demandado fue acreedor de diversas consecuencias legales vinculadas estrictamente con las decisiones que en su momento procesal asumió y cuya génesis única y exclusivamente fueron las omisiones en que incurrió sin que exista injerencia alguna por parte de las acciones procesales desplegadas por la actora.

64. Además, la correcta distribución de las cargas procesales permite dar certeza jurídica a las partes sobre las implicaciones de incumplir con las obligaciones procesales en juicio,¹⁶ como lo es el que la parte patronal no comparezca a la audiencia de ley, a pesar de encontrarse en la oportunidad de hacerlo y contar con los aspectos que definen los elementos esenciales de la relación

¹⁶ Al respecto resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 14/2015 (10a.), sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, página 1276, marzo de 2015, Tomo II, materia laboral, Décima Época, con número de registro digital: 2008589, cuyos título, subtítulo y texto son del tenor literal siguiente:

"AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, DEMANDA Y EXCEPCIONES Y OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. LA INCOMPARECENCIA DE LA PARTE PATRONAL DEMANDADA A AQUÉLLA TRAE COMO CONSECUENCIA, ENTRE OTROS ASPECTOS, TENER POR CIERTO EL HECHO RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO QUE ADUJO LA PARTE TRABAJADORA ACTORA (VIGENTE HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012). De los artículos 784, fracción XII, 804, fracción II, 873 y 879 de la Ley Federal del Trabajo, se sigue que ante la incomparecencia de la parte patronal demandada a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y



laboral, determinados en los artículos 784 y 804 de la Ley Federal del Trabajo.¹⁷

admisión de pruebas, a pesar de tener conocimiento de las consecuencias que de ello derivan, se tendrá por cierto el hecho relativo al monto del salario que adujo percibir en su demanda la parte trabajadora, lo que permite dar certeza jurídica a las partes en el procedimiento laboral respecto de los elementos de carga probatoria que dispone la Ley Federal del Trabajo, así como las consecuencias en el incumplimiento del débito procesal, lo que genera certidumbre en las partes sobre lo que implica incumplir con sus cargas y obligaciones procesales en juicio, como en este caso lo es el que la parte patronal demandada no comparezca a la audiencia de ley, a pesar de encontrarse en la oportunidad de hacerlo y de tener los elementos que definen una cuestión esencial en toda contienda laboral como lo es el poder demostrar el monto y el pago del salario. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 841 del ordenamiento indicado, conforme al cual las Juntas de Conciliación y Arbitraje deberán dictar el laudo que conforme a derecho proceda a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en conciencia los hechos sin necesidad de sujetarse a reglas y formulismos con relación a las pruebas aportadas por las partes, expresando los motivos y fundamentos legales en que se apoyen, siendo claro, preciso y congruente con la demanda y contestación, y demás pretensiones deducidas en juicio."

¹⁷ "Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"I. Fecha de ingreso del trabajador;

"II. Antigüedad del trabajador;

"III. Faltas de asistencia del trabajador;

"IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo;

"V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos de los artículos 37, fracción I, y 53, fracción III, de esta ley;

"VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador o a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha y la causa de su despido;

"VII. El contrato de trabajo;

"VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales;

"IX. Pagos de días de descanso y obligatorios, así como del aguinaldo;

"X. Disfrute y pago de las vacaciones;

"XI. Pago de las primas dominical, vacacional y de antigüedad;

"XII. Monto y pago del salario;

"XIII. Pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; y,

"XIV. Incorporación y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social; al Fondo Nacional de la Vivienda y al Sistema de Ahorro para el Retiro.

"La pérdida o destrucción de los documentos señalados en este artículo, por caso fortuito o fuerza mayor, no releva al patrón de probar su dicho por otros medios."

"Artículo 804. El patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que a continuación se precisan:



65. Consecuentemente, en los casos en que un trabajador demande del patrón prestaciones de carácter extralegal y éste no de contestación a la demanda y no comparezca a la audiencia, en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, no exime a aquél de aportar las pruebas que estime pertinentes para demostrar sus pretensiones.

66. Lo anterior, con total independencia de que el demandado se haga acreedor a diversas consecuencias legales como lo son tener por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido su derecho para ofrecer pruebas.

67. En estos casos y en el momento procesal oportuno, la autoridad jurisdiccional en uso de sus facultades legales deberá emprender el ejercicio ponderativo para pronunciarse sobre la conducencia de las pruebas ofrecidas por el trabajador, la procedencia o no de las prestaciones extralegales demandadas y, por tanto, su condena o absolución.

68. Evidentemente deberá expresar su decisión en un laudo debidamente fundado y motivado, de conformidad con los artículos 685, 782, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, incluso y en su caso, atendiendo a la verosimilitud del reclamo.

VIII. DECISIÓN

69. En consecuencia, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

"I. Contratos individuales de trabajo que se celebren, cuando no exista contrato colectivo o contrato Ley aplicable;

"II. Listas de raya o nómina de personal, cuando se lleven en el centro de trabajo; o recibos de pagos de salarios;

"III. Controles de asistencia, cuando se lleven en el centro de trabajo;

"IV. Comprobantes de pago de participación de utilidades, de vacaciones y de aguinaldos, así como las primas a que se refiere esta ley, y pagos, aportaciones y cuotas de seguridad social; y

"V. Los demás que señalen las leyes.

"Los documentos señalados en la fracción I deberán conservarse mientras dure la relación laboral y hasta un año después; los señalados en las fracciones II, III y IV, durante el último año y un año después de que se extinga la relación laboral; y los mencionados en la fracción V, conforme lo señalen las leyes que los rijan."



70. Conforme a las razones expuestas en la presente ejecutoria, esta Segunda Sala determina, que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

PRESTACIONES EXTRALEGALES. EN EL CASO DE LAS RELACIONES LABORALES QUE SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE AL TRABAJADOR APORTAR LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE PERTINENTES PARA DEMOSTRAR LA OBLIGACIÓN DEL PATRÓN PARA PAGARLAS. LO ANTERIOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA PARTE DEMANDADA NO HAYA DADO CONTESTACIÓN A LA DEMANDA Y TAMPOCO ACUDA A LA AUDIENCIA RESPECTIVA EN SU FASE DE OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito conocieron de laudos en los que se advierte que las autoridades de Conciliación y Arbitraje, ante la demanda del trabajador de condenar al pago de prestaciones extralegales, llevaron a cabo un análisis de la distribución de las cargas procesales derivado de las omisiones de la parte patronal de dar contestación a la demanda y comparecer a la audiencia respectiva en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas. Así, uno de ellos concluyó que esas omisiones no eximen al actor de la carga probatoria para demostrar sus pretensiones, mientras que el otro consideró que en virtud de que el patrón no controvertió los reclamos del trabajador, sus pretensiones son procedentes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que aun cuando el patrón no haya dado contestación a la demanda y no comparezca a la audiencia respectiva, en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, no debe generarse una presunción que permita concluir que se desvaneció la obligación legal del actor de demostrar que existía la obligación del patrón para pagar las prestaciones extralegales que reclama.

Justificación: Las prestaciones extralegales constituyen beneficios otorgados por los patrones a sus trabajadores adicionales o mayores a los establecidos en la ley, razón por la cual, si bien encuentran respaldo jurídico en ella, el fundamento esencial lo constituye el contrato privado, colectivo o ley, o bien el reglamento



interno de trabajo, entre otros. Por ello, en caso de controversia judicial, en términos del artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, corresponde al actor, además de expresar los hechos en que funde sus peticiones, aportar las pruebas que considere pertinentes para demostrar sus pretensiones. Consecuentemente, por imperativo legal del artículo 784 de la aludida legislación, la circunstancia de que el patrón no haya dado contestación a la demanda y tampoco acuda a la audiencia relativa, en su fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, en modo alguno puede concluirse que relevó de la obligación legal y previa que tenía el trabajador de demostrar el deber que tenía la patronal de pagar las aludidas prestaciones. Considerar lo contrario implicaría romper el equilibrio procesal que debe imperar en el procedimiento laboral, ya que la legislación federal en comento establece consecuencias legales vinculadas estrictamente con las omisiones en que, en su momento procesal, incurrió el demandado, en el particular, tener por contestada de manera afirmativa la demanda y la pérdida del derecho para ofrecer pruebas.

71. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—Se declara **sin materia** la contradicción de tesis por lo que hace a las ejecutorias emitidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.



QUINTO.—Es **inexistente** la contradicción de tesis denunciada por lo que hace al criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.II.L. J/1 L (11a.), 2a./J. 128/2018 (10a.) y 2a./J. 14/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas, 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



PRESTACIONES EXTRALEGALES. EN EL CASO DE LAS RELACIONES LABORALES QUE SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE AL TRABAJADOR APORTAR LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE PERTINENTES PARA DEMOSTRAR LA OBLIGACIÓN DEL PATRÓN PARA PAGARLAS. LO ANTERIOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA PARTE DEMANDADA NO HAYA DADO CONTESTACIÓN A LA DEMANDA Y TAMPOCO ACUDA A LA AUDIENCIA RESPECTIVA EN SU FASE DE OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito conocieron de laudos en los que se advierte que las autoridades de Conciliación y Arbitraje, ante la demanda del trabajador de condenar al pago de prestaciones extralegales, llevaron a cabo un análisis de la distribución de las cargas procesales derivado de las omisiones de la parte patronal de dar contestación a la demanda y comparecer a la audiencia respectiva en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas. Así, uno de ellos concluyó que esas omisiones no eximen al actor de la carga probatoria para demostrar sus pretensiones, mientras que el otro consideró que en virtud de que el patrón no controvertió los reclamos del trabajador, sus pretensiones son procedentes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que aun cuando el patrón no haya dado contestación a la demanda y no comparezca a la audiencia respectiva, en la fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, no debe generarse una presunción que permita concluir que se desvaneció la obligación legal del actor de demostrar que existía la obligación del patrón para pagar las prestaciones extralegales que reclama.

Justificación: Las prestaciones extralegales constituyen beneficios otorgados por los patrones a sus trabajadores adicionales o mayores a los establecidos en la ley, razón por la cual, si bien encuentran respaldo jurídico en ella, el fundamento esencial lo constituye el contrato privado, colectivo o ley, o bien el reglamento interno de trabajo, entre otros. Por ello, en caso de controversia judicial, en términos del artículo 872 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de



la Federación el 1 de mayo de 2019, corresponde al actor, además de expresar los hechos en que funde sus peticiones, aportar las pruebas que considere pertinentes para demostrar sus pretensiones. Consecuentemente, por imperativo legal del artículo 784 de la aludida legislación, la circunstancia de que el patrón no haya dado contestación a la demanda y tampoco acuda a la audiencia relativa, en su fase de ofrecimiento y admisión de pruebas, en modo alguno puede concluirse que relevó de la obligación legal y previa que tenía el trabajador de demostrar el deber que tenía la patronal de pagar las aludidas prestaciones. Considerar lo contrario implicaría romper el equilibrio procesal que debe imperar en el procedimiento laboral, ya que la legislación federal en comento establece consecuencias legales vinculadas estrictamente con las omisiones en que, en su momento procesal, incurrió el demandado, en el particular, tener por contestada de manera afirmativa la demanda y la pérdida del derecho para ofrecer pruebas.

2a./J. 9/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 233/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Segundo Circuito, Sexto del Primer Circuito, y Primero y Segundo, ambos del Tercer Circuito, todos en Materia de Trabajo. 12 de enero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Javier Eduardo Estrever Ramos.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 277/2020, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 850/2019.

Tesis de jurisprudencia 9/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES INAPLICABLE LA FIGURA DE LAS "REPREGUNTAS" PREVISTA EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE LA MATERIA (EQUIVALENTE AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEGISLACIÓN ABROGADA), POR LO QUE NO PROCEDE DIFERIR LA AUDIENCIA PARA SU PREPARACIÓN Y/O FORMULACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 145/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, SEXTO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO (ANTES CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO), SÉPTIMO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, SÉPTIMO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO (ANTES SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO), DÉCIMO SEXTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 12 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente antes de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el quinto



transitorio¹ de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de diferente circuito con diversa especialidad, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente antes de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que el denunciante —Braulio Pallares Duarte—, fue parte procesal en uno de los juicios de amparo del que derivó uno de los criterios en contienda, a saber, aquel en el que se interpuso el recurso de queja 13/2020 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.

10. TERCERO.—**Criterios contendientes.** En el escrito del denunciante se anuncia que el posible problema jurídico a resolver se vincula con la posibilidad de diferir la audiencia de desahogo de pruebas cuando las partes solicitan formular repreguntas a los peritos que tuvieron a cargo la rendición de los dictámenes respectivos, desde luego, de haberse ofrecido una prueba pericial en el juicio de amparo. Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron conforme a los antecedentes y consideraciones que se relatan a continuación:

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 13/2020, mediante resolución de veintisiete de febrero de dos mil veinte.

a. El ahora denunciante promovió el juicio de amparo 137/2019 del índice del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en

¹ "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



Boca del Río, contra actos de tortura psicológica y falta de atención médica reclamados de las autoridades encargadas de la prisión preventiva en la que se encontraba derivado de su sujeción a proceso frente a un Juez de primera instancia local; juicio en el que el indicado Juez Federal **concedió la suspensión de plano**.

b. Posteriormente, el quejoso interpuso **incidente de violación a la suspensión**, en cuya sustanciación la autoridad responsable rindió su respectivo informe, cuya firma fue objetada de falsa por el amparista, por lo cual fue abierto el **incidente de falsedad de firmas**.

c. En ese **incidente de falsedad de firmas se ofreció la prueba pericial en caligrafía**, por lo que el Juez de amparo citó a dos diligencias sucesivas para el estampado de la firma del funcionario que rindió el informe objetado de falso en cuanto a su autenticidad, a partir de las cuales el perito oficial rindió su correspondiente dictamen; y, posteriormente, se celebró la audiencia incidental respectiva en la que la parte quejosa presentó un escrito solicitando su diferimiento, sobre lo cual el citado Juez emitió un acuerdo desfavorable a la pretensión en los términos que se reproducen a continuación:

"... Por lo que respecta a su **solicitud de diferir la presente audiencia para el efecto de que se le permita cuestionar al aludido perito para que realice aclaraciones respecto a las objeciones formuladas, ello en términos del artículo 148 del Código Federal de Procedimientos Civiles; no ha lugar a acordar favorable su solicitud**.

"Lo anterior es así, en atención a lo que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo concerniente a la prueba pericial grafoscópica –idónea para demostrar la falsedad de firma– en el sentido de que es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo (artículos 119 y 122, último párrafo) y, por tanto, conforme a ésta deben regirse su admisión, preparación y desahogo sin que deba acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las diferencias sustanciales en el desahogo de esa prueba tanto en la Ley de Amparo como en el código adjetivo procesal, hacen que lo establecido en dicha codificación (prueba colegiada), resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen el medio de control constitucional.



"Sustenta lo anterior la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto: 'INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe). ..."

Por lo que procedió a dictar la resolución respectiva en la que declaró infundado el incidente de falsedad de firma.

d. En contra del fallo incidental referido en el numeral que antecede, la parte quejosa interpuso **el recurso de queja**, el cual fue **declarado infundado** por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, conforme a las consideraciones que, en lo que interesa, se describen a continuación:

- Es **infundado** el agravio por el que el recurrente señaló que el Juez de amparo debió dar la oportunidad de formular repreguntas y pedir aclaraciones sobre el dictamen del perito oficial en la audiencia relativa al incidente de falsedad de firmas –dada su obligación de vigilar el correcto desahogo de la prueba pericial–, porque "se encuentra ajustada a derecho la determinación a la que arribó el Juez de Distrito en la audiencia incidental en cuestión en el sentido de que **no procedía diferir la misma para que se permitiera al quejoso cuestionar al perito oficial a fin de que aclarara su dictamen en términos de lo dispuesto por el artículo 148 del Código Federal de Procedimientos Civiles**, pues como dicho juzgador lo estimó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en el incidente de falsedad de firmas en el juicio de amparo, para la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, debe aplicarse la Ley de Amparo y no acudirse supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser una cuestión que se encuentra suficientemente reglamentada en dicha Ley de Amparo, **por lo que, a diferencia de lo referido por el disconforme, fue correcta la aplicación de la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.)**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto: 'INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe) ..."



- Conforme al dictamen del perito oficial en materia de caligrafía, la firma plasmada en el informe de la denuncia de violación a la suspensión correspondiente al puño y letra del funcionario respectivo, por lo que no quedó demostrada la falsedad de esa firma.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 37/1991, mediante fallo de treinta de octubre de mil novecientos noventa y uno.

a. Una junta municipal promovió el juicio de amparo 800/90 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, en el que reclamó de diversas autoridades federales la desposesión de un predio en beneficio de un ejido.

b. Celebrada la audiencia constitucional, el Juez de Distrito emitió un auto posterior en el que, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, **regularizó el procedimiento y dejó sin efectos esa audiencia con la finalidad de que, de manera oficiosa, se desahogara una prueba pericial en materia de topografía** que determinara si los predios materia del reclamo formaban parte de aquellos con los que, a través de una resolución presidencial de primera ampliación, se dotó al ejido tercero interesado.

c. Contra esa decisión de regularización de procedimiento, la parte quejosa interpuso el recurso de queja, en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento lo declaró **parcialmente fundado** con base en las consideraciones torales siguientes:

- El artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, sí faculta al Juez de amparo para subsanar omisiones que advierta en la sustanciación del procedimiento –aun cuando ello implica, hasta cierto punto, revocar alguno de sus acuerdos–, siempre y cuando respete los derechos procesales de las partes.

- El Juez del conocimiento sí justificó por qué resultaba necesario el desahogo de la prueba pericial; aunado a que, de primera mano, no se aprecian circunstancias para decidir si esa prueba trascenderá o no al sentido de la



sentencia, siendo que, por economía procesal, es válido que ya se haya ordenado su desahogo.

- Sin embargo, la audiencia debió declararse insubsistente sólo parcialmente, esto es, únicamente a partir del cierre del periodo de pruebas, a efecto de que subsista el desahogo de las etapas anteriores y, sobre todo, de las pruebas testimonial y de inspección judicial.

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada de rubro: "JUEZ DE DISTRITO, NO PUEDE REVOCAR SUS PROPIAS DETERMINACIONES, EXCEPTO PARA REGULARIZAR PROCEDIMIENTO."²

III. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 436/2001, mediante resolución de veinte de marzo de dos mil dos.

a. Una sociedad anónima promovió el juicio de amparo 37/2001 del índice del Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, en el que reclamó la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito en el toca 521/2001, por la cual confirmó el decomiso ordenado por el Juez Décimo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal en el proceso penal 103/86.

b. La sociedad **quejosa ofreció prueba pericial a efecto de demostrar que los bienes decomisados eran de su propiedad**; prueba que fue dese-

² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo IX, marzo de mil novecientos noventa y dos, página doscientos veintiséis, que dice:

"JUEZ DE DISTRITO, NO PUEDE REVOCAR SUS PROPIAS DETERMINACIONES, EXCEPTO PARA REGULARIZAR PROCEDIMIENTO. Ciertamente el Juez de Distrito, **por lo general, no puede revocar sus propias determinaciones; pero cuando ordena, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que se subsane alguna omisión que advierta en la sustanciación del procedimiento, de alguna manera tiene que revocar alguno o algunos de los acuerdos emitidos en la etapa o en las etapas procesales ya concluidas**, porque de otra manera no podría subsanar la omisión advertida y se haría inoperante el citado precepto legal. Pero esta facultad de regularizar el procedimiento está limitada a que el propio juzgador no afecte algún derecho procesal adquirido por alguna de las partes en lo actuado. Con esta limitación, la facultad de que se trata es una excepción, pues, al principio de que el Juez de Distrito no puede revocar sus propias determinaciones."



chada por falta de idoneidad, pues el Magistrado del conocimiento sostuvo que para acreditar aquel extremo no hace falta el conocimiento técnico o especializado de un experto.

c. Contra el acuerdo de desechamiento de prueba descrito en el inciso precedente, la parte quejosa interpuso el recurso de queja, en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento lo declaró **infundado** con base en las consideraciones torales siguientes:

- Conforme a los artículos 150 a 155 de la anterior Ley de Amparo, es admisible cualquier prueba salvo la confesional por posiciones y las que fueren contra la moral o el derecho; pero es necesario que el medio de convicción ofrecido debe tener relación inmediata con los hechos controvertidos.

- **No se requiere de un perito para determinar si la totalidad de los bienes inmuebles decomisados son propiedad de la parte quejosa**, ya que esos hechos deben demostrarse con otro tipo de prueba.

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada I.6o.P.3 K, de rubro: "PERITACIÓN, DOBLE FUNCIÓN DE LA."³

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de dos mil dos, página mil trescientos cincuenta y seis, que dice:

"PERITACIÓN, DOBLE FUNCIÓN DE LA. La doctrina, siendo coincidente con la esencia de las disposiciones legales que regulan la institución de la prueba por peritos o peritación, ha sustentado que ésta (la peritación), es una actividad procesal desarrollada en virtud de encargo judicial, por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, artísticos o científicos, mediante la cual se suministran argumentos o razones respecto de ciertos hechos cuya percepción o cuyo entendimiento escapa a las aptitudes del común de la gente; su función tiene indispensablemente un doble aspecto: a) verificar hechos que requieren conocimientos técnicos, artísticos o científicos que escapan a la cultura común de la gente, sus causas y sus efectos; y, b) suministrar reglas técnicas o científicas de la experiencia especializada de los peritos para formar la convicción del órgano jurisdiccional sobre tales hechos y para ilustrarlo con el fin de que los entienda mejor y pueda apreciarlos correctamente. **En ese contexto de ilustración, se estima que la prueba pericial resulta imperativa, cuando surgen cuestiones que por su carácter eminentemente especial, requieren de un diagnóstico respecto de un aspecto concreto o particular que el órgano jurisdiccional está impedido para dar por carecer de los conocimientos especiales en determinada ciencia o arte, de manera que, bajo el auxilio que le proporciona tal dictamen, se encuentra en posibilidades de pronunciarse respecto de una cuestión debatida, dando, por cuanto a su particular apreciación, una decisión concreta.**"



IV. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), al resolver el amparo directo 374/2005, mediante la ejecutoria de veintinueve de agosto de dos mil cinco.

a. El Juez Quinto de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Nogales, en la causa penal 254/2004, dictó sentencia en la que declaró responsable a una persona del delito de contrabando presunto conforme al Código Fiscal de la Federación y al Código Penal Federal, pues sostuvo que la procedencia extranjera de la mercancía quedó demostrada con el dictamen relativo a la clasificación arancelaria del vehículo respectivo; sentencia que fue confirmada por el Tercer Tribunal Unitario del Quinto Circuito.

b. Contra el fallo descrito en el inciso precedente, el sentenciado promovió el juicio de amparo, en cuya sentencia se concedió el amparo con base en las consideraciones siguientes:

- El acta o dictamen de clasificación arancelaria, **valorada como un dictamen pericial, aun cuando fue rendido por un perito, carece de valor probatorio, pues no revela la forma en que el experto confirmó que el vehículo era de procedencia extranjera**, dado que sólo contiene la leyenda de que proviene de "E.U.A.", pero no se aprecian los elementos que se tuvieron en cuenta para llegar a esa conclusión.

- Los elementos probatorios aportados son insuficientes para tener por acreditado uno de los elementos constitutivos del delito de contrabando (el origen del bien).

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada V.4o.4 K, de rubro: "PRUEBA PERICIAL. SU NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCE."⁴

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de dos mil cinco, página dos mil setecientos cuarenta y cinco, que dice: "PRUEBA PERICIAL. SU NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCE. La doctrina, en forma coincidente con la esencia de las disposiciones legales que regulan la prueba a cargo de peritos, ha sustentado que la peritación (que propiamente es el conjunto de actividades, experimentos, observaciones y



V. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 3/2006, mediante la resolución de quince de febrero de dos mil seis.

a. Varias empresas promovieron el juicio de amparo 495/2004 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa del antes Distrito Federal, en el que reclamaron el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal que contenía la base gravable relativa al impuesto predial; juicio en el que se concedió el amparo –confirmado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de revisión 4047/2004–, para el efecto de que se devolviera a las quejas las cantidades por la aplicación del llamado "factor 10.0".

b. Para determinar la cantidad exacta a devolver, el Juez de Distrito abrió el incidente innominado, en el que la parte quejosa ofreció la prueba pericial en materia de contabilidad y designó perito de su parte, quien rindió su respectivo dictamen, con el que se dio vista a la autoridad fiscal responsable, quien, a su vez, **presentó escrito en el que esgrimió diversos argumentos en virtud de los cuales pretendió convencer de la falta de valor y alcance de dicho dictamen pericial.**

técnicas desplegadas por los peritos para emitir su dictamen), es una actividad procesal desarrollada en virtud de encargo judicial (o incluso ministerial), por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, clínicos, artísticos, prácticos o científicos, mediante la cual se suministran al Juez argumentos o razones para la formación de su convicción respecto de ciertos hechos cuya percepción, entendimiento o alcance, escapa a las aptitudes del común de la gente, por lo que se requiere esa capacidad particular para su adecuada percepción y la correcta verificación de sus relaciones con otros hechos, de sus causas, de sus efectos o simplemente para su apreciación e interpretación. De esta manera, **el perito es un auxiliar técnico de los tribunales en determinada materia, y como tal, su dictamen constituye una opinión ilustrativa sobre cuestiones técnicas emitidas bajo el leal saber y entender de personas diestras y versadas en materias que requieren conocimientos especializados, expresados en forma lógica y razonada, de tal manera que proporcionen al juzgador elementos suficientes para orientar su criterio en materias que éste desconoce. Ese carácter ilustrativo u orientador de los dictámenes periciales es lo que ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los diversos tribunales de la Federación a destacar que los peritajes no vinculan necesariamente al juzgador, el cual disfruta de la más amplia facultad para valorarlos, asignándoles la eficacia demostrativa que en realidad merezcan, ya que el titular del órgano jurisdiccional se constituye como perito de peritos, y está en aptitud de valorar en su justo alcance todas y cada una de las pruebas que obren en autos.**"



c. Por resolución de veintisiete de octubre de dos mil cinco, el Juez de Distrito valoró la prueba pericial desahogada a través del dictamen rendido por el perito designado por la parte quejosa –al que consideró claro y precisó en sus cálculos–, con base en el cual declaró **fundado el incidente innominado**, y determinó como cantidad a devolver un monto específico.

d. Contra el fallo descrito en el inciso precedente, la autoridad responsable promovió el recurso de queja, en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento lo declaró **fundado** con base en las consideraciones siguientes:

- La resolución del Juez de Distrito viola el principio de exhaustividad en términos del artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, porque, para dar valor probatorio al dictamen del perito designado por las amparistas, **no analizó ni se pronunció sobre los argumentos expresados por la autoridad responsable, precisamente, en contra de ese dictamen**; consideraciones que integran la litis incidental.

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada I.7o.A.101 K, de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. LA RESOLUCIÓN QUE SE FUNDA EN UN DICTAMEN DE ESA NATURALEZA, DEBE PRONUNCIARSE TAMBIÉN EN RELACIÓN CON LAS OBJECIONES QUE SOBRE ÉSTE SE FORMULEN."⁵

⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de dos mil seis, página mil ciento sesenta y siete, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. LA RESOLUCIÓN QUE SE FUNDA EN UN DICTAMEN DE ESA NATURALEZA, DEBE PRONUNCIARSE TAMBIÉN EN RELACIÓN CON LAS OBJECIONES QUE SOBRE ÉSTE SE FORMULEN. La resolución que se funda en un dictamen al que se concede pleno valor probatorio, obliga al juzgador a expresar los razonamientos lógico-jurídicos que tomó en consideración para arribar a tal determinación, en los que ha de considerar, entre otros aspectos, las constancias de autos, las manifestaciones de las partes (que dicho sea de paso, forman la relación procesal) y, en todo caso, el contenido de los diversos dictámenes rendidos, siendo insuficiente señalar simplemente que aquel en que se basó su fallo, reúne los requisitos del artículo 151 de la Ley de Amparo; lo anterior obedece a la exigencia formal de motivación que constriñe al juzgador a resolver la controversia mediante el análisis y razonado juicio sobre la materia en conflicto, a efecto de demostrar que su actuar no es sustituido por la opinión pericial; realizar lo contrario, es decir, **atender sin mayor consideración a las conclusiones de una experticia (sic) sin producir razonamiento alguno respecto de los demás dictámenes u objeciones formulados válidamente por las partes, transgrede los principios de congruencia y exhaustividad que**



VI. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco, que, en su momento, actuó en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito), al resolver el recurso de revisión 739/2010, mediante la ejecutoria de nueve de septiembre de dos mil diez.

a. Una empresa promovió el juicio de amparo 980/2009 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, en el que reclamó la desposesión de la fracción de un terreno colindante con el Anillo Periférico por parte de diversas autoridades del Gobierno del Estado de Jalisco, a efecto de ampliar esa vialidad.

b. En dicho juicio, la parte quejosa ofreció la pericial en materia de ingeniería civil, topografía y planimetría; por lo que rindieron dictamen los peritos de la indicada quejosa, de las autoridades responsables y el oficial; y, una vez hecho esto, la autoridad presentó escrito el siete de abril de dos mil diez en el que solicitó que, dado que "el Juez tiene obligación de entregar copia del cuestionario para los peritos a cada una de las partes (lo cual, ya se hizo), para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas al verificarse la audiencia, **es que solicitó se conceda ese derecho a esta parte, para efecto de que en el desahogo de la audiencia constitucional, podamos repreguntar al perito oficial**".

c. En el acta de audiencia constitucional de la propia fecha –siete de abril de dos mil diez–, el Juez de amparo, en relación con la petición referida en el inciso que antecede, determinó que "no ha lugar a acordar de conformidad con lo solicitado, dado que dicha autoridad en su oportunidad se le corrió traslado con el cuestionario con el cual versaría dicha pericial, asimismo, de constancias se advierte que el día dieciséis de marzo de esta anualidad, se le notificó el auto por el cual se ordenó darle vista con el dictamen técnico presentado por el dístico oficial, y siendo que la presente prueba es de preparación y dicha petición

por imperativo del artículo 222 del código procesal civil federal, de aplicación supletoria, han de caracterizar a las resoluciones judiciales, al disponer que las sentencias resolverán, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal."



no la anunció cuando menos cinco días antes de la audiencia programada el día de hoy, de conformidad con los artículos 150 y 151 de la Ley de Amparo, **es por tanto que no procede su petición.**" Enseguida, el Juez del conocimiento dictó la respectiva sentencia en la que **concedió el amparo.**

d. Contra la sentencia descrita en el inciso precedente, la autoridad responsable interpuso el recurso de revisión, en el que el Tribunal Colegiado de Circuito ordenó reponer el procedimiento, con base en las consideraciones siguientes:

• **Conforme al artículo 151 de la anterior Ley de Amparo, frente a la petición de la autoridad, el Juez debió diferir o suspender la audiencia y citar a los peritos "a efecto de que comparecieran a la audiencia constitucional, ya que solamente de esa manera, las partes podrían ejercer el derecho contenido en el artículo 151 de la ley de la materia, esto es, repreguntar a los peritos de manera verbal al celebrarse la audiencia de ley".**

• Sobre todo porque esa disposición legal "dispone que el Juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia; **cuestión que por deducción lógica, únicamente puede lograrse si los peritos se encuentran presentes en la audiencia de ley, lo que se logra cuando han sido citados personalmente para tal efecto**", por lo que, al no haber ocurrido así, se configuró una violación que trascendió al sentido de la resolución recurrida, pues el Juez Federal otorgó valor probatorio a la pericial de la amparista y, al contrario, desestimó la opinión del perito de la autoridad responsable, con base en lo cual falló a favor de la parte quejosa.

• Es incorrecta la apreciación del Juez de Distrito en cuanto a que la pericial es de preparación previa por lo que la petición debió anunciarse cuando menos cinco días antes de la audiencia programada, porque no existe precepto legal que así lo disponga; por el contrario, de la interpretación de la norma se advierte que sólo debe citarse de manera personal al perito o peritos, a fin de que comparezcan a la audiencia constitucional.

• Conviene señalar que, no obstante que la autoridad sólo externó su deseo de repreguntar al perito oficial, la citación respectiva debió hacerse respecto de



todos los especialistas (tanto el oficial como el de la parte quejosa y autoridad responsable), dado que, a efecto de hacer efectivo el derecho de repreguntar a uno de los peritos, esa prerrogativa debe extenderse a todas las partes.

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada III.2o.T.Aux.1 K, de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. SI ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL ALGUNA DE LAS PARTES EXTERNA SU INTENCIÓN DE REPREGUNTAR VERBALMENTE A UNO DE LOS PERITOS Y EL JUEZ DE DISTRITO INICIA DICHA DILIGENCIA, DEBERÁ SUSPENDERLA PARA CITAR A AQUÉL A EFECTO DE QUE COMPAREZCA."⁶

VII. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 34/2012, mediante la ejecutoria de ocho de noviembre de dos mil doce.

a. Una empresa promovió el juicio de amparo 455/2011 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del antes Distrito Federal, en el que reclamó el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal que contenía la base gravable relativa al impuesto predial; juicio en el que se decretó el sobreseimiento porque, bajo la consideración del Juez, la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por la parte quejosa no tiene el

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de dos mil once, página dos mil trescientos setenta y tres, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. SI ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL ALGUNA DE LAS PARTES EXTERNA SU INTENCIÓN DE REPREGUNTAR VERBALMENTE A UNO DE LOS PERITOS Y EL JUEZ DE DISTRITO INICIA DICHA DILIGENCIA, DEBERÁ SUSPENDERLA PARA CITAR A AQUÉL A EFECTO DE QUE COMPAREZCA. De la interpretación armónica de los artículos 151 y 155 de la Ley de Amparo, se advierte el derecho de las partes de repreguntar verbalmente a los peritos, sin tener que anunciar con anticipación su decisión al respecto, como cuando se ofrece una prueba; asimismo, que la pericial debe desahogarse en la audiencia constitucional. En estas condiciones, **cuando los diestros emiten su dictamen por escrito, si antes de la celebración de la indicada audiencia alguna de las partes externa la intención de repreguntar verbalmente a uno de ellos y el Juez de Distrito inicia dicha diligencia, deberá suspenderla para citar a aquél a efecto de que comparezca, pues sólo de esta manera el solicitante estará en condición de ejercer el mencionado derecho**, de tal suerte que, al no proceder así, el juzgador viola el procedimiento, lo que amerita su reposición, de conformidad con el artículo 91, fracción IV, del invocado ordenamiento."



alcance de demostrar cuál fue la porción normativa que, en concreto, fue aplicada en el acto de autoridad.

b. Contra la sentencia descrita en el inciso precedente, la amparista interpuso el recurso de revisión, en el que el Tribunal Colegiado de Circuito ordenó reponer el procedimiento, con base en las consideraciones siguientes:

- En el momento en que el Juez de Distrito tuvo por rendido el dictamen del perito oficial, debió analizar si contaba o no con la información suficiente respecto del objeto para el que fue ofrecida la prueba, a efecto de que se tratara de un elemento que de manera efectiva permitiera saber si se aplicó o no la porción normativa reclamada; actuación que no llevó a cabo el Juez, lo que lo llevó a restar valor a ese dictamen por ser dogmático.

- Resolución que dio lugar a la tesis aislada I.16o.A.1 K (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO INDIRECTO. ATENTO A LA FORMA SUI GÉNERIS DE SU INTEGRACIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR SU CORRECTO DESAHOGO POR LO QUE SE REFIERE A LOS PERITOS POR ÉL DESIGNADOS."⁷

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de dos mil trece, Tomo 3, página dos mil cincuenta y nueve, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO INDIRECTO. ATENTO A LA FORMA SUI GÉNERIS DE SU INTEGRACIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR SU CORRECTO DESAHOGO POR LO QUE SE REFIERE A LOS PERITOS POR ÉL DESIGNADOS. El artículo 78, párrafo segundo, de la Ley de Amparo establece el deber del juzgador de tomar en cuenta las pruebas que justifiquen tanto la existencia del acto reclamado como la constitucionalidad o no de éste. A su vez, el diverso numeral 151 del mismo ordenamiento dispone que una vez anunciada la prueba pericial, aquél debe designar a los peritos que estime necesarios para la práctica de la diligencia, con independencia de que cada parte pueda nombrar a uno para que se asocie al oficial o rinda su dictamen por separado, es decir, le impone la obligación de participar directamente en la integración de tal medio de convicción, concretamente, de encargarse de la designación de los expertos en la materia a peritar. Inclusive, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 81/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 300, de rubro: 'PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO.', determinó que el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del experto nombrado por el Juez. Luego, en atención a esa forma sui generis de integración de la prueba pericial en el juicio de amparo indirecto, puede considerarse válidamente que **la obligación que el precepto legal citado en segundo término le impone al**



VIII. El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de revisión 462/2016, mediante el fallo de veintidós de junio de dos mil diecisiete.

a. Una persona promovió el juicio de amparo 1062/2015 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, en el que reclamó la tramitación y la sentencia dictada en el juicio sumario civil hipotecario sustanciado por el Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, promovido por diversas instituciones bancarias.

b. Durante la sustanciación del juicio de amparo, una de las instituciones bancarias tercero interesadas **objetó de falsa la firma que aparece en el escrito inicial de demanda**, por lo que el Juez de Distrito, al celebrar la audiencia constitucional la suspendió y procedió a la tramitación del incidente respectivo.

c. En ese incidente, **la institución bancaria ofreció prueba pericial en materia de grafoscopia –en la que rindieron y ratificaron dictamen los peritos oficial y el designado por la parte tercero interesada–**; y, finalmente, se emitió el fallo respectivo en el que se dio valor al dictamen del perito designado por la parte tercero interesada, declarando fundada la objeción de falsedad planteada y, por ende, se decretó el sobreseimiento en el juicio.

d. Contra la resolución descrita en el inciso precedente, la amparista interpuso el recurso de revisión, en el que el Tribunal Colegiado de Circuito ordenó reponer el procedimiento, con base en las consideraciones siguientes:

- En el momento en que el Juez de Distrito tuvo por rendido el dictamen del perito oficial, debió analizar si contaba o no con la información suficiente res-

Juez de Distrito, conlleva implícitamente la de vigilar su correcto desahogo por lo que se refiere a los peritos por él designados, en cuanto a que le aporten los elementos indispensables para que pueda resolver el tópico sobre el que versa la prueba, por lo que, al tener por recibido el dictamen debe verificar que cuente con los elementos e información suficientes para que lo ilustren en cuanto a la materia o especialidad requerida; caso contrario, para mejor proveer en términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, debe pedir que se subsane la deficiencia."



pecto del objeto para el que fue ofrecida la prueba, a efecto de que se tratara de un elemento que de manera efectiva permitiera saber si la firma que aparece en la demanda es o no de la quejosa; actuación que no llevó a cabo el Juez, lo que lo llevó a restar valor a ese dictamen por ser dogmático.

• Resolución que dio lugar a la tesis aislada XII.C.1 K (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO INDIRECTO. ATENTO A LA FORMA SUI GÉNERIS DE SU INTEGRACIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR SU CORRECTO DESAHOGO POR LO QUE SE REFIERE A LOS PERITOS POR ÉL DESIGNADOS."⁸

⁸ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de dos mil diecisiete, Tomo IV, página dos mil quinientos veintitrés, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO INDIRECTO. ATENTO A LA FORMA SUI GÉNERIS DE SU INTEGRACIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR SU CORRECTO DESAHOGO POR LO QUE SE REFIERE A LOS PERITOS POR ÉL DESIGNADOS. El artículo 120 de la Ley de Amparo establece que al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que se estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, es decir, le impone al juzgador la obligación de participar directamente en la integración de tal medio de convicción, concretamente, de encargarse de la designación de los expertos en la materia a peritar. Inclusive, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 81/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 300, de rubro: 'PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO.', determinó que el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del perito nombrado por el Juez. Luego, en atención a esa forma sui géneris de integración de la prueba pericial en el juicio de amparo indirecto, debe considerarse válidamente que la obligación que el precepto citado le impone al Juez de Distrito, conlleva implícitamente a que vigile su correcto desahogo por lo que se refiere a los peritos por él designados, en cuanto a que le aporten los elementos indispensables para que pueda resolver el tópico sobre el que versa la prueba; por lo que, al tener por recibido el dictamen, debe verificar que cuente con los elementos e información suficientes para que lo ilustren en cuanto a la materia o especialidad requerida; caso contrario, para mejor proveer en términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, debe pedir que subsanen la deficiencia. Y si bien, el juzgador puede ilustrarse con los peritajes ofrecidos por las partes, lo cierto es que esto no lo exime de llevar a cabo el desahogo correcto del experto por él designado, en tanto que la facultad que dispuso el legislador en el numeral 120 referido de la ley de la materia, respecto a la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, es que éste puede crearle mayor convicción al no estar vinculado con la posición de alguna de las partes, de lo que se traduce que es imparcial y desprovisto de cualquier ventaja o inferioridad que tendiere a favorecer o a perjudicar a las partes."



11. CUARTO.—**Análisis de la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una oposición de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.",⁹ y a la tesis P. XLVII/2009 también del

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, que dice:

"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 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



Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁰

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."

¹⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjectables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas 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."



12. Conforme a estos criterios, para que exista la contradicción de tesis, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan satisfecho los extremos siguientes:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

13. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; **sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.**

14. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000 de esta Segunda Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."¹¹

¹¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice:



15. **Apartado I. Inexistencia de la contradicción de tesis.** De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **no existe la contradicción de tesis denunciada** por lo que hace a los pronunciamientos adoptados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.

16. En efecto, es de destacarse que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al emitir su criterio, analizó un juicio de amparo en el que, derivado de la reclamación de la desposesión de un predio, era necesaria una prueba pericial en materia de topografía que determinara si ese predio formaba parte de aquellos que fueron objeto de dotación a un ejido tercero; por lo que el Juez *a quo*, previa regularización del procedimiento, ordenó oficiosamente el desahogo de esa prueba.

17. Y, en esos términos, el tribunal ad quem, al fallar el recurso de queja, se limitó a sostener que, conforme al artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, el Juez de amparo sí tiene facultades

"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."



para subsanar omisiones que advierta en la sustanciación del procedimiento, siempre y cuando respete los derechos procesales de las partes; por lo que, dado que dicho Juez justificó la necesidad del desahogo de la prueba pericial, fue válida la regularización del procedimiento.

18. Así pues, es cierto que el fallo que se analiza se ocupó de un asunto en el que se ordenó una prueba pericial, pero, en realidad, su pronunciamiento se ciñó a la atribución de los Jueces de Distrito para regularizar el procedimiento en términos del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, y no a algún aspecto propio de la preparación, desahogo o valoración de dicha prueba y, menos aún, a la posibilidad o circunstancias en que pueden formularse repreguntas a los peritos; lo que pone de manifiesto que, al resolverse el **recurso de queja 37/1991**, no se abordó el tema sobre el cual se aduce una oposición de criterios y, por ende, **no existe la contradicción de tesis en relación con el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.**

19. Por lo que hace al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, se aprecia que analizó un **juicio de amparo** en el que se reclamó un decomiso ordenado por un Juez en un proceso penal, específicamente el desechamiento de la prueba pericial ofrecida a efecto de demostrar que los bienes decomisados eran propiedad de la parte quejosa.

20. Sobre lo cual, el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció sobre el principio de idoneidad de la prueba, que exige que el medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos; y, con base en dicho principio, concluyó que no se requiere de un perito para determinar que la totalidad de los bienes inmuebles decomisados son propiedad de la parte quejosa, pues no se requieren conocimientos técnicos, especializados o científicos al efecto, sino que ese extremo debe demostrarse con otro tipo de prueba.

21. Así, aun cuando en la resolución en análisis se abordó el estudio de una cuestión relacionada con la prueba pericial, a saber, con su idoneidad cuando surgen cuestiones que, por su carácter eminentemente especial, requieren de un diagnóstico respecto de un aspecto concreto o particular que el órgano jurisdiccional está impedido para dar por carecer de los conocimientos especiales en determinada ciencia o arte, lo cierto es que en nada se pronunció



sobre la oportunidad de formular repreguntas a los peritos; de ahí que, al fallarse el **recurso de queja 436/2001**, no se estudió el tópico respecto del cual se aduce una contradicción de criterios y, en consecuencia, **no existe la contradicción de tesis en relación con el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

22. Respecto del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito)**, se advierte que se pronunció en un juicio de amparo en el que se reclamó una sentencia que confirmó un fallo condenatorio por el delito de contrabando presunto, cuya comisión quedó acreditada porque, con el dictamen relativo a la clasificación arancelaria del vehículo respectivo, se demostró su procedencia extranjera.

23. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que ese dictamen de clasificación arancelaria, valorado como un dictamen pericial, aun cuando fue rendido por un perito, carecía de valor probatorio por ser dogmático, esto es, las conclusiones a las que llega carecen de elementos o razonamientos que las justifiquen.

24. Así, se aprecia que la decisión referida en el párrafo precedente se refiere a las características del dictamen pericial que, al constituir una opinión ilustrativa sobre cuestiones técnicas cuya finalidad es proporcionar al juzgador elementos suficientes para orientar su criterio en materias que éste desconoce, requiere contener los razonamientos necesarios para demostrar sus conclusiones, pero no se ocupa de aspecto alguno relacionado con la posibilidad de repreguntar a los peritos; lo que pone de manifiesto que, al fallarse el **amparo directo 374/2005**, no se abordó el tema sobre el cual se aduce una oposición de criterios y, por ende, **no existe la contradicción de tesis en relación con el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito).**

25. Por lo que hace al **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, se advierte que emitió su decisión en un incidente innominado tramitado a efecto de determinar la cantidad a devolver por virtud de una ejecutoria en la que se concedió el amparo contra la aplicación del factor 10.0 al enterarse el impuesto predial; incidente en el que, ofrecida la prueba



pericial en materia de contabilidad, el perito designado por la parte quejosa rindió su dictamen, en contra del cual la autoridad fiscal responsable, mediante un escrito, opuso **argumentos a efecto de convencer de su falta de valor y alcance probatorio**.

26. Mientras que el tribunal ad quem sostuvo que la resolución que declaró fundado ese incidente innominado resultaba violatoria del principio de exhaustividad en términos del artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, porque, para dar valor probatorio al dictamen del perito designado por las amparistas, el Juez no analizó ni se pronunció sobre los argumentos expresados por la autoridad responsable, precisamente, en contra de ese dictamen, pero dicho tribunal no analizó aspecto alguno relacionado con la posibilidad de formular repreguntas a los peritos como una formalidad propia de la preparación de la prueba; por lo que es evidente que, al resolverse el **recurso de queja 3/2006**, no se estudió el tópicos respecto del cual se aduce una contradicción de criterios y, en consecuencia, **no existe la contradicción de tesis en relación con el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**.

27. En relación con el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, se aprecia que se pronunció en un juicio de amparo cuya litis se ceñía también a la aplicación del factor 10.0 para el entero del impuesto predial, en cuya sentencia de primera instancia se decretó el sobreseimiento, porque, bajo la consideración del Juez, la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por la parte quejosa no tenía el alcance de demostrar cuál fue la porción normativa que, en concreto, fue aplicada en el acto de autoridad.

28. Sobre lo cual el tribunal ad quem se limitó a sostener que el Juez de Distrito, al tener por rendido el dictamen del perito oficial, indebidamente dejó de analizar si contaba o no con la información suficiente respecto del objeto para el que fue ofrecida la prueba, a efecto de que ese dictamen se constituyera como un elemento que de manera efectiva permitiera saber si se aplicó o no la porción normativa reclamada, por lo que ordenó la reposición del procedimiento, pero en nada sustentó su decisión en el análisis de algún tema relacionado con la posibilidad de formular repreguntas al perito; de ahí que al resolverse el **recurso de revisión 34/2012**, no hubo pronunciamiento sobre



el tema que se anunció como posible materia de una oposición de criterios, por lo que **no existe la contradicción de tesis en relación con el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

29. Finalmente, por lo que hace al **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, se advierte que su criterio lo emitió en un incidente de objeción de falsedad sustanciado en un juicio de amparo, en el que se determinó que, como lo sostenía la parte tercero interesada, con la prueba pericial en materia de grafoscopia quedó acreditado que la firma calzada en el escrito inicial de demanda no era de quien se ostentaba como parte quejosa, por lo que se sobreseyó en el juicio.

30. Mientras que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento indicó que el Juez de amparo, al tener por rendido el dictamen del perito oficial, fue omiso en analizar si éste contaba o no con la información suficiente para generar convicción en cuanto a si la firma de la demanda de amparo era auténtica o no, por lo que ordenó la reposición del procedimiento, pero no se pronunció sobre la posibilidad de formular repreguntas al perito; lo que revela que, al resolverse el **recurso de revisión 462/2016**, no hubo pronunciamiento sobre el tópico que se anunció como posible materia de una oposición de criterios, por lo que **no existe la contradicción de tesis en relación con el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.**

31. **Apartado II. Existencia de la contradicción de tesis.** En cambio, de los antecedentes y consideraciones descritos en párrafos precedentes, se advierte que **existe la contradicción de tesis** denunciada entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco).

32. Ciertamente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito emitió su criterio en un recurso de queja promovido contra lo resuelto en un incidente de falsedad de firmas, en el que se ofreció una prueba pericial en caligrafía que fue desahogada al tenor del dictamen rendido por el perito oficial; sobre el cual, en la audiencia respectiva, **el Juez de Distrito acordó desfavorablemente la solicitud de la parte quejosa de diferirla a efecto de que se le**



permitiera cuestionar a dicho perito para que aclarara su dictamen, porque el artículo 148 del Código Federal de Procedimientos Civiles no resulta aplicable al juicio de amparo, al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO."

33. Mientras que el indicado Tribunal Colegiado de Circuito, analizó el agravio en el que la parte quejosa insistió en que debió diferirse la audiencia para darle la oportunidad de repreguntar al perito oficial en términos de los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, y 148 a 151 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sobre lo cual sostuvo que "se encuentra ajustada a derecho la determinación a la que arribó el Juez de Distrito en la audiencia incidental en cuestión en el sentido de que **no procedía diferir la misma para que se permitiera al quejoso cuestionar al perito oficial a fin de que aclarara su dictamen en términos de lo dispuesto por el artículo 148 del Código Federal de Procedimientos Civiles**, pues como dicho juzgador lo estimó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en el incidente de falsedad de firmas en el juicio de amparo, para la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, debe aplicarse la Ley de Amparo y no acudir supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser una cuestión que se encuentra suficientemente reglamentada en dicha Ley de Amparo".

34. En cambio, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco), se pronunció en un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo en el que, en el cuaderno principal, se ofreció una prueba pericial en materia de ingeniería civil, topografía y planimetría, **en cuya respectiva audiencia constitucional, frente a la petición elevada por la autoridad responsable, el Juez de amparo determinó que no procedía el desahogo de las repreguntas al perito oficial –desde luego, respecto de su dictamen–**, porque la diligencia no se había anunciado y preparado oportunamente.

35. Sobre lo cual el citado Tribunal Colegiado de Circuito, al emitir su resolución, sostuvo que **conforme al artículo 151 de la anterior Ley de Amparo**,



frente a la petición de la autoridad, **el Juez debió diferir o suspender la audiencia y citar a los peritos** "a efecto de que comparecieran a la audiencia constitucional, ya que solamente de esa manera, las partes podrían ejercer el derecho contenido en el artículo 151 de la ley de la materia, esto es, repreguntar a los peritos de manera verbal al celebrarse la audiencia de ley". Y, más aún, indicó que esa comparecencia debía ser a través de una reunión de todos los peritos, dado que el derecho de repreguntar debe ejercerse respecto de todos ellos y en favor de todas las partes.

36. Así, se aprecia que la conclusión a la que arribaron cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito en mención, **se refirió a la posibilidad de formular repreguntas, más aún, anunciadas durante la audiencia de desahogo de la prueba pericial, lo que revela que existe un punto de choque, precisamente, en cuanto a si el Juez de Distrito debe atender a la petición de las partes de formular repreguntas a los peritos que rindieron dictamen, incluso, cuando se haga en la audiencia respectiva.** Esto es, se satisfacen las condicionantes para la existencia de la contradicción de tesis, habida cuenta de que:

A. En los fallos dictados por dichos órganos contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si es factible diferir la audiencia de desahogo de pruebas cuando lo soliciten las partes a efecto de repreguntar a los peritos que tuvieron a cargo el desahogo de la prueba pericial durante la sustanciación del juicio de amparo.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito consideró que **no procedía diferir la audiencia para permitir al quejoso cuestionar al perito oficial en relación con su dictamen**, porque el Código Federal de Procedimientos Civiles no resulta aplicable al desahogo de la prueba pericial, pues al efecto la regulación que impera es la Ley de Amparo; mientras que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco), sostuvo que, conforme a la Ley de Amparo, frente a la petición de alguna de las partes, **el Juez debe diferir la audiencia para permitirles repreguntar a los peritos sobre el contenido de su dictamen**, para lo cual, incluso, deben ser citados todos los expertos que hubieren actuado en el expediente.



37. Sin que sea óbice el hecho de que uno de los Tribunales Colegiados de Circuito en comento emitió su decisión bajo la vigencia de la anterior Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis –que regulaba el desahogo de la prueba pericial en su artículo 151–; mientras que el otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo su pronunciamiento en la actual Ley de Amparo, publicada en el indicado medio de difusión oficial el dos de abril de dos mil trece –que regula el desahogo de la prueba pericial en su artículo 119–, toda vez que ambos ordenamientos legales son coincidentes, específicamente en cuanto a la regulación del desahogo de la indicada prueba, según se aprecia del cuadro comparativo siguiente:

Ley de Amparo anterior	Ley de Amparo vigente
<p>"Artículo 151. ...</p> <p>"Cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. El Juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.</p> <p>"Al promoverse la prueba pericial, el Juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado.</p>	<p>"Artículo 119. ...</p> <p>"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.</p> <p>"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.</p> <p>"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser</p>



"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el Juez deberá excusarse de conocer cuando en él concurra alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 66 de esta ley. A ese efecto, al aceptar su nombramiento manifestará, bajo protesta de decir verdad, que no tiene ninguno de los impedimentos legales.

"La prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación."

examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.

"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

38. Como puede advertirse, las dos porciones normativas resaltadas, en lo que interesa, forman parte de la regulación de las pruebas en el juicio de amparo, estableciendo que, una vez exhibidos los interrogatorios para los testigos o los cuestionarios sobre los cuales los peritos rendirán sus dictámenes, se proporcionará una copia a cada una de las partes para que puedan ampliarlos; y, posteriormente, **ambas disposiciones hacen referencia a la posibilidad de formular "repreguntas al verificarse la audiencia"**, lo que revela que se trata de un mismo contenido normativo y, por ende, permite sostener que entre los pronunciamientos de los Tribunales Colegiados de Circuito en contienda existe un punto de choque, esto es, ambos estudiaron un mismo tema y adoptaron posicionamientos distintos.

39. Sobre todo porque **lo que subyace es que ambos preceptos regulan en el mismo sentido las repreguntas en la audiencia**, lo que implica la coincidencia suficiente en el contenido normativo para que se configure la contradicción de tesis, que se ceñirá, precisamente, a determinar el alcance de esa figura, esto es, si es permisible para la prueba pericial y, por ende, si es factible



diferir la audiencia a efecto de desahogarlas. Son aplicables, en su criterio sustancial, la tesis 1a. LXI/2012 (10a.) de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS.",¹² y la tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.) de esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES."¹³

¹² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de dos mil doce, Tomo 2, página mil ciento noventa y ocho, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS. Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los Tribunales Colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, **siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico**; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."

¹³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, agosto de dos mil quince, Tomo I, página mil ciento noventa y cuatro, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES. La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, **cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico**; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia."



40. De la misma forma, tampoco impide la configuración de la contradicción de tesis el hecho de que uno de los Tribunales Colegiados de Circuito haya emitido su decisión fundándose en una normatividad (Ley de Amparo) que el otro tribunal no invocó (pues sólo citó el Código Federal de Procedimientos Civiles aun cuando la parte quejosa fundó su petición en la Ley de Amparo), dado que, en su caso, esta situación revela la diferencia de argumentaciones y de elementos que cada órgano colegiado consideró aplicables para definir si en el juicio constitucional proceden las repreguntas en el desahogo de la prueba pericial, lo que forma parte de los aspectos que deben dirimirse para unificar el criterio, pero de ninguna manera conlleva la inexistencia de la contradicción de tesis. Es decir, **el hecho de que los dos Tribunales Colegiados de Circuito hayan sostenido criterios distintos debido a que cada uno utilizó diversas disposiciones y ordenamientos legales, en realidad implica que decidieron de manera diferente sobre una misma cuestión jurídica**; siendo que para la configuración de la oposición de criterios basta que las decisiones adoptadas, por una parte, se refieran a un mismo aspecto del mismo elemento procesal –en el caso, la posibilidad de diferir la audiencia para formular repreguntas sobre los dictámenes rendidos en el desahogo de la prueba pericial– y, por otra, sean divergentes –aun cuando concurren aspectos secundarios que distinguen a ambos asuntos–.

41. Además, la debida o indebida fundamentación de cada uno de esos pronunciamientos es precisamente lo que debe dilucidarse a efecto de generar seguridad jurídica sobre el tema, al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia P./J. 3/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "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."¹⁴

¹⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página seis, que dice:

"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



42. Finalmente, no es obstáculo para la configuración de la contradicción de criterios el hecho de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes hayan emitido su respectivo pronunciamiento en etapas distintas de la tramitación del juicio de amparo, a saber: uno, en un incidente de falsedad de firma sustanciado en términos de los artículos 66 y 67 de la actual Ley de Amparo,¹⁵ específicamente durante la celebración de la audiencia incidental; y, el otro, en el cuaderno principal durante la celebración de la audiencia constitucional a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente¹⁶ (equivalente al artículo 155 de la anterior Ley de Amparo).

motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

¹⁵ **"Artículo 66. En los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento.** El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

"Artículo 67. En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y **ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes.** Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

¹⁶ **"Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. **Abierta la audiencia,** se procederá a la relación de constancias, videgrabaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración."



43. En efecto, a pesar de esa diferencia, lo que subyace es que ambas etapas guardan tal similitud que permite la configuración de la contradicción de tesis, en la medida en que en las dos existe un procedimiento previo que finaliza con la celebración de una audiencia en la que se desahogan las pruebas, para proceder al dictado del fallo respectivo; sobre todo porque tanto en el expediente principal como en las incidencias cobra aplicación la normatividad relativa a la prueba pericial, pues, finalmente, se trata de tramitaciones propias del juicio de amparo que, desde luego, son reguladas por la Ley de Amparo, al tenor de los criterios sustanciales contenidos en la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO."¹⁷ y en la jurisprudencia 2a./J. 102/2017 (10a.) de esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."¹⁸

¹⁷ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de dos mil diecinueve, Tomo I, página seis, que dice:

"INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la Ley de Amparo abrogada, estableció que al ser la demanda de amparo un documento privado, es susceptible jurídicamente de ser objetado de falso, en términos de su artículo 153 –correlativo del 122 de la Ley de Amparo vigente–, por lo que la prueba pericial grafoscópica –que es la idónea para demostrar la falsedad de la firma que calza una demanda de amparo– **es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo y, por tanto, conforme a ésta deben regirse su admisión, preparación y desahogo, sin que deba acudirse a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las diferencias sustanciales en el desahogo de esa prueba tanto en la Ley de Amparo como en el código adjetivo procesal, hacen que lo establecido en dicha codificación (prueba colegiada), resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen el medio de control constitucional;** máxime que en la segunda parte del artículo 122 referido, se previó expresamente que tratándose del incidente de objeción de documentos, en relación con las pruebas relativas a demostrar su autenticidad, como son la testimonial, la pericial o la de inspección judicial, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley de Amparo, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de 3 días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."

¹⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de dos mil diecisiete, Tomo II, página mil setenta y ocho, que dice:



44. Sirve de apoyo la tesis P. V/2011 del Tribunal Pleno, de rubro: "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."¹⁹

45. Por tanto, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema, se reitera, es determinar si es o no factible diferir la audiencia de desahogo de pruebas a efecto de atender a la solicitud de las partes de repreguntar sobre el contenido de los dictámenes rendidos por los peritos que tuvieron a cargo el desahogo de la prueba pericial en el juicio de amparo.**

"PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público, por lo que en el desarrollo de esta etapa, el Juez debe regir el procedimiento y asegurarse de que el acatamiento del fallo constitucional sea de forma oficiosa, pronta y precisa. Por ello, **como el procedimiento de desahogo de la prueba pericial previsto en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, está suficientemente reglamentado para lograr el cumplimiento en esos términos, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser incompatible con los principios que rigen la fase de acatamiento de las sentencias de amparo.**"

¹⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de dos mil once, página siete, que dice:

"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."



46. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se desarrolla.

47. El artículo 17 de la Constitución General dispone, en lo conducente, que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán **expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes**, emitiendo sus resoluciones de manera **pronta**, completa e imparcial"; mientras que el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "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".

48. Estas normas reconocen el derecho a la tutela jurisdiccional, que se ha definido en la doctrina de este Alto Tribunal 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. Resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."²⁰

²⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página ciento veinticuatro, que dice:

"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 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. 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 fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales



y 2a./J. 192/2007 de la Segunda Sala, de rubro: "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."²¹

49. Conforme a este derecho humano, que se traduce en la aptitud de todo particular para acudir ante tribunales independientes e imparciales a fin de

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."

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de dos mil siete, página doscientos nueve, que dice:

"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 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."



plantear una pretensión que permita alcanzar la protección judicial sobre una determinada actuación, el legislador no debe limitarse a regular procedimientos formales y la posibilidad de acudir a éstos, sino que debe implementar recursos efectivos y que brinden a las personas la posibilidad real de combatir la transgresión a su esfera de derechos; mientras que los órganos jurisdiccionales aplicadores deben abstenerse de caer en formulismos jurídicos y, más aún, evitar interpretaciones rigoristas a reglas de procedencia o propias de la sustanciación del medio de defensa, que obstaculicen un efectivo planteamiento de las pretensiones.

50. Y, además, en aplicación de los principios inspirados en los artículos 17 de la Carta Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las disposiciones procedimentales deben ser redactadas e interpretadas de manera tal que todas las instancias, actuaciones propias de cada etapa procedimental y recursos, **se desahoguen con prontitud y sin causar dilaciones injustificadas –simplificando y concretando las herramientas–, pues los medios de defensa deben desenvolverse de manera pronta y expedita**, entendiéndose lo primero en el sentido de que debe ser una justicia impartida en un breve lapso, y lo segundo en cuanto a que debe ser emitida sin obstáculos.

51. Ahora, el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"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

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y,

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."



52. Precepto constitucional que se encuentra reiterado –casi en idénticos términos– en el artículo 1o. de la Ley de Amparo,²² en cuanto indica que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por **normas generales, actos u omisiones de autoridad** que violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución General y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal (ahora Ciudad de México); o que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando violen esos derechos humanos.

53. Así, se aprecia que el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional en virtud del cual los gobernados están en aptitud de exigir la restitución de sus derechos humanos cuando sean transgredidos por actos de las autoridades o de particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad a partir de funciones que estén determinadas por una norma general; lo que revela que, en virtud de ese juicio, el particular puede exponer las violaciones que considere fueron cometidas contra sus derechos fundamentales –ya sea de manera directa o a través de la restricción de la soberanía de las entidades federativas, o de la invasión de la esfera de competencia de la autoridad federal–.

54. Cabe destacar que el artículo 107, fracción VII, de la Carta Magna establece las bases para la procedencia y tramitación del juicio de amparo indirecto, de donde se desprende que **la intención del Constituyente fue que se cons-**

²² **Artículo 1.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."



tituyera como un procedimiento sumario en el que se resolviera sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados de manera rápida y eficaz, en la medida en que establece que "su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia".

55. Así, la Ley de Amparo en concordancia con el Texto Constitucional, establece en diversos preceptos las formalidades para la sustanciación del juicio de amparo, las cuales obedecen de inicio a los principios de economía procesal, concentración y expeditéz del procedimiento –que delinear el carácter sumario del juicio de amparo–, pero que, al mismo tiempo, no impiden a las partes plantear, demostrar y convencer sobre el derecho que, según su dicho, les asiste. Esto es, dada la calidad sumaria del juicio –que obedece a que el tipo de violaciones que en él se involucran recaen en los derechos humanos–, la normatividad que lo regula establece un procedimiento que si bien se basa en la teoría general del proceso, lo cierto es que guarda sus especificidades que miran a lograr la brevedad de la sustanciación con base en trámites, instrumentos y figuras que, al mismo tiempo, están dirigidos a pugnar por una efectiva y completa defensa contra los actos de autoridad (y sus equivalentes), pues están desarrollados de manera tal que permiten a las partes allegar los elementos necesarios para estar en aptitud de probar sus pretensiones.

56. Y, en ese tenor, aun cuando los trámites, plazos y términos que prevé la ley no deben ser interpretados de manera rígida, tampoco pueden alterarse ni aplicarse de manera diversa a lo establecido por el legislador o de manera inconsistente con la naturaleza del juicio de amparo y de la forma en que cada figura está regulada, desde luego, a partir del carácter sumario, pero también completo del juicio constitucional.

57. Pues bien, dado que la litis a resolver se ciñe a una cuestión probatoria, conviene atender de nuevo a los artículos 151 de la anterior Ley de Amparo y 119 de la actual que, precisamente, regulan a las pruebas conforme a los textos que se reproducen a continuación:



Ley de Amparo anterior	Ley de Amparo vigente
<p>"Artículo 151. ...</p> <p>"Cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. <u>El Juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia.</u> No se admitirán más de tres testigos por cada hecho. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.</p> <p>"Al promoverse la prueba pericial, el Juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado.</p> <p>"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el Juez deberá excusarse de conocer cuando en él concurra alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 66 de esta ley. A ese efecto, al aceptar su nombramiento manifestará, bajo protesta de decir verdad, que no tiene ninguno de los impedimentos legales.</p> <p>"La prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación."</p>	<p>"Artículo 119. ...</p> <p>"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.</p> <p>"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.</p> <p>"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.</p> <p>"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.</p>



"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

58. Como puede apreciarse, tanto la Ley de Amparo vigente como la anterior establecen que son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional por posiciones; y, **en general, esas pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional.** Sin embargo, existen algunas que **requieren de preparación previa, aunque por su naturaleza, deben ser desahogadas con posterioridad** (ya sea durante la sustanciación del juicio o, incluso, en la audiencia respectiva), según está previsto en los artículos 123 y 124, párrafo primero, de la actual Ley de Amparo, que dicen:

"Artículo 123. Las pruebas se desahogarán en la audiencia constitucional, salvo aquellas que a juicio del órgano jurisdiccional puedan recibirse con anterioridad o las que deban desahogarse fuera de la residencia del órgano jurisdiccional que conoce del amparo, vía exhorto, despacho, requisitoria o en cualquier otra forma legal, que podrán ser enviados y recibidos haciendo uso de la firma electrónica."

"Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y **pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse** y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda."

59. Como puede apreciarse, estas normas establecen que las pruebas deben desahogarse en la audiencia, pero reconocen la existencia de algunas que deben ser preparadas e, incluso, desahogadas de manera previa; lo que obedece a que algunas de ellas, sin necesidad de una diligencia especial de preparación y/o recepción, ya están en condiciones de ser valoradas por el juzgador, pero otras sí requieren necesariamente de la realización de actuaciones



o medidas que hay que llevar a cabo para proceder a su práctica y, sólo entonces, adquirirán un contenido apreciable por ese juzgador.

60. Así, dentro de estas pruebas que requieren preparación previa están la testimonial, la inspección judicial y la pericial, sobre las cuales el legislador impone a cargo de las partes el deber de ofrecerlas a más tardar cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, pues de no hacerlo así, precluye el derecho de ofrecerlas y no podrán admitirse con posterioridad ni siquiera si se difiere la audiencia, pues así lo establece el actual texto legal y la jurisprudencia P./J. 7/96 del Tribunal Pleno, de rubro: "PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL EN EL AMPARO. SU OFRECIMIENTO DESPUÉS DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA."²³ –que interpretó el texto legal anterior–.

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de mil novecientos noventa y seis, página cincuenta y tres, que dice:

"PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL EN EL AMPARO. SU OFRECIMIENTO DESPUÉS DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA. Este Pleno modifica la jurisprudencia que en la compilación de 1988, Segunda Parte, página 2435, aparece con el número 1533 y que establece 'PRUEBAS TESTIMONIAL Y PERICIAL EN EL AMPARO, CUANDO SE DIFIERE LA AUDIENCIA. Es procedente admitir las pruebas testimonial y pericial para la audiencia en el amparo, cuando la inicialmente señalada ha sido diferida de oficio por el Juez de Distrito, y no a petición de las partes'; y, asimismo, se aparta del criterio contenido en la última tesis relacionada con dicha jurisprudencia, que establece, esencialmente, que es inexacto que cuando la audiencia se difiere de oficio, se puedan ofrecer dichas pruebas para la audiencia diferida, agregando que cuando no se anuncian oportunamente para la primera audiencia, no pueden ofrecerse para la segunda, porque ya se perdió el derecho. Partiendo de la hipótesis de que las pruebas pericial, testimonial y de inspección judicial no fueron ofrecidas antes de la audiencia inicial, que ésta se difirió y que en el nuevo periodo sí se ofrecieron con la anticipación requerida por el artículo 151 de la Ley de Amparo, en relación con la fecha de la segunda audiencia, el nuevo criterio sostenido por este Pleno se apoya en dos principios básicos: En primer lugar, el de la expeditéz del procedimiento de amparo que deriva de su naturaleza sumaria, de acuerdo con el cual, si las mencionadas pruebas no se ofrecen con la anticipación exigida por el citado precepto, ya no pueden ofrecerse con posterioridad por haber precluido ese derecho procesal; y en segundo, el cimentado en el respeto a la garantía de defensa de la parte oferente, lo que significa que ésta, para gozar de la oportunidad de ofrecer las pruebas aludidas, no sólo debe contar con el plazo de cinco días hábiles antes del señalado para la audiencia constitucional, sin incluir el del ofrecimiento ni el señalado para la celebración de la audiencia, sino además, que tal plazo se dé a partir de la fecha en que tenga conocimiento del hecho que trate de probar o desvirtuar con dichas probanzas, conocimiento que puede inferirse de los datos y elementos objetivos de los autos. Así, por ejemplo, cuando la parte oferente ya tenga conocimiento del hecho



61. Esta regla obedece a los principios de prontitud y justicia expedita, en los términos que han sido explicados por esta Segunda Sala en la tesis 2a. XC/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL O DE INSPECCIÓN JUDICIAL. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO, AL DISPONER, COMO REGLA GENERAL, QUE EL PLAZO PARA SU OFRECIMIENTO NO PODRÁ AMPLIARSE CON MOTIVO DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."²⁴ y

o situación cuya certeza trata de probar o desvirtuar con tiempo anterior al término señalado en el citado artículo 151, tomando como referencia la audiencia inicial, ya no podrá válidamente ofrecerlas en el periodo posterior, porque ha precluido su derecho por su abandono; en cambio, si el oferente no conocía el hecho con la oportunidad legal suficiente, como cuando el quejoso se entera de él con motivo del informe justificado rendido poco antes de la audiencia, o como cuando el tercero perjudicado es llamado a juicio sin tiempo suficiente para ofrecer esos elementos probatorios, entonces sí pueden proponerse legalmente con posterioridad a la primera fecha de la audiencia, respetando siempre los términos del artículo 151, sólo que tomando como indicador la segunda fecha, ejemplos que pueden multiplicarse teniendo en común, todos ellos, que desde el punto de vista jurídico el oferente no debe quedar indefenso en la materia probatoria examinada, por causas ajenas a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. Conforme a este criterio, por tanto, carece de importancia el hecho de que la audiencia se haya diferido de oficio o a petición de parte, debiendo atenderse a los principios expuestos, cuya aplicación permite dar a cada parte el trato que amerita su propia situación procesal."

²⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página ochocientos cuarenta y cinco, que dice:

"PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL O DE INSPECCIÓN JUDICIAL. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO, AL DISPONER, COMO REGLA GENERAL, QUE EL PLAZO PARA SU OFRECIMIENTO NO PODRÁ AMPLIARSE CON MOTIVO DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Acorde con el precepto citado, el plazo para ofrecer las pruebas pericial, testimonial o de inspección judicial no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas, por lo que si la oferente conocía el hecho cuya certeza trata de probar o impugnar con anterioridad a la audiencia constitucional, entonces tuvo la oportunidad de ejercer su derecho y, al no haberlo hecho, opera la preclusión en su perjuicio. Por tanto, el artículo 119 de la Ley de Amparo no viola el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que esa limitante busca la expeditéz del procedimiento de amparo derivado de su naturaleza sumaria y se basa en el respeto al derecho de defensa de la parte oferente; es decir, el aludido precepto legal no inhibe de manera absoluta el derecho del inconforme a ofrecer pruebas en el juicio de amparo, sino que únicamente limita su ofrecimiento al plazo que prevé sin posibilidad de ampliarlo, excepto en los casos señalados, lo cual, en sí mismo, no vulnera derechos humanos; por el contrario, la limitante referida obliga a la autoridad jurisdiccional a resolver la controversia dentro de los términos y plazos legales."



la jurisprudencia 2a./J. 107/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL O DE INSPECCIÓN JUDICIAL. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO, AL DISPONER, COMO REGLA GENERAL, QUE EL PLAZO PARA SU OFRECIMIENTO NO PODRÁ AMPLIARSE CON MOTIVO DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO VIOLA EL DERECHO A UNA ADECUADA DEFENSA."²⁵

62. Cabe precisar que, como parte de ese ofrecimiento anticipado, el legislador exige que, al anunciarse estas tres pruebas en comento, el oferente deberá exhibir el original y las copias para cada una de las partes de: **a)** los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, **b)** el cuestionario para los peritos, o **c)** los puntos sobre los que deba versar la inspección judicial. De no exhibirse el original de esos cuestionarios o interrogatorios –según proceda en cada caso–, se desechará la prueba al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia P./J. 18/2018 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE EXHIBICIÓN DEL CUESTIONARIO ORIGINAL AL OFRECERLA, DA LUGAR A SU DESECHAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO

²⁵ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de dos mil dieciséis, Tomo II, página mil veintinueve, que dice:

"PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL O DE INSPECCIÓN JUDICIAL. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO, AL DISPONER, COMO REGLA GENERAL, QUE EL PLAZO PARA SU OFRECIMIENTO NO PODRÁ AMPLIARSE CON MOTIVO DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO VIOLA EL DERECHO A UNA ADECUADA DEFENSA. El citado precepto establece que el plazo para el ofrecimiento de las pruebas pericial, testimonial o de inspección judicial no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas. Por tanto, si la oferente conocía el hecho cuya certeza trata de probar o impugnar con anterioridad a la audiencia constitucional, entonces tuvo la oportunidad de ejercer tal derecho y, de no haberlo hecho así, opera la preclusión en su perjuicio. Lo anterior no viola el derecho a una adecuada defensa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no limita la capacidad probatoria, ya que la norma concede a las partes la oportunidad de ofrecer, aportar y rendir las pruebas que estimen pertinentes, mientras que fijar un plazo prudente o periodo determinado para ejercer tal derecho, obedece al principio de expeditez procesal que rige en el juicio de amparo. Además, el precepto legal indicado también es congruente con el principio de igualdad procesal, el cual implica que se deben dar a las partes las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, por lo que permitir el ejercicio de un derecho después del momento procesal oportuno para ello, redundaría directamente en perjuicio de las demás partes."



119, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."²⁶ y, de no exhibirse sólo las copias de ese cuestionario, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días, bajo el apercibimiento de tener por no ofrecida la prueba.

63. Una vez expuestos los puntos en común en el ofrecimiento de las pruebas en mención (testimonial, inspección judicial y pericial), conviene atender a la forma de su desahogo diferenciado.

²⁶ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de dos mil dieciocho, Tomo I, página catorce, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE EXHIBICIÓN DEL CUESTIONARIO ORIGINAL AL OFRECERLA, DA LUGAR A SU DESECHAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 119, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE). Conforme al artículo 119 de la Ley de Amparo, el plazo para ofrecer la prueba pericial en el juicio de amparo indirecto corre desde la presentación de la demanda hasta cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia. Asimismo, dispone que para su ofrecimiento, deberán exhibirse el original y copias del cuestionario para cada una de las partes, al tenor del cual deberá desahogarse la prueba; y que a falta total o parcial de las copias, el Juez del conocimiento requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro del plazo concedido la prueba se tendrá por no ofrecida. En ese tenor, no basta con que la prueba se ofrezca para ser admitida, pues las condiciones de eficacia del ofrecimiento de la prueba pericial son su oportunidad, la exhibición del cuestionario original y la presentación de las copias respectivas. De ahí que, si la prueba se ofrece desatendiendo cualquiera de los dos primeros requisitos, el Juez del conocimiento debe desecharla, pero si se omite exhibir las copias, la consecuencia es prevenir al oferente. Esto es así, porque si bien, tanto la exhibición del cuestionario original como la de sus copias son elementos esenciales para el perfeccionamiento del ofrecimiento de la prueba, lo cierto es que, por un lado, existe disposición expresa del legislador para subsanar la falta de las segundas, lo que no ocurre con el cuestionario original. Además, sus finalidades son diferentes, toda vez que el cuestionario delimita el objeto de la prueba y su contenido constituye la materia sobre la cual versará, por tanto, es su elemento medular, sin el cual no puede considerarse formulado su ofrecimiento, mientras que sus copias sólo son un instrumento formal, necesario para permitir a las partes restantes formular su contradicción. Así, dadas sus diversas finalidades, la facultad de requerir las copias de traslado, ante su falta total o parcial, no puede extenderse al cuestionario original, ya que de lo contrario, se haría nugatorio el plazo previsto en el artículo 119 citado, pues sólo bastaría con que la prueba se ofreciera dentro del plazo previsto para ello y que se perfeccionara fuera de él, en franca violación a los principios de expeditez y de igualdad procesal de las partes que rigen el juicio de amparo indirecto, además de que el mismo precepto no dispone que el juzgador deba actuar de manera excepcional, como sí lo precisó cuando se trata de la falta de copias, en términos del principio general del derecho previsto en el artículo 11 del Código Civil Federal, acorde con el cual, las leyes que establecen una excepción a las reglas generales, no son aplicables a algún caso que no esté expresamente especificado en aquéllas."



64. En efecto, la **prueba testimonial** constituye la declaración de una persona ajena a las partes sobre hechos relacionados con la litis, que hayan sido conocidos directamente por ella a través de sus sentidos; siendo que, en el juicio de amparo, son admisibles hasta tres testigos por hecho y, en el momento de su anuncio, es necesario que se proporcione el nombre y, en caso de que el oferente no los pueda presentar, el domicilio de cada uno de esos testigos.

65. Y, dado que la normatividad no establece algún otro momento de desahogo y sobre todo porque es consistente con su naturaleza, **se prepara la prueba para que pueda desahogarse en la audiencia** conforme a los pasos siguientes:

I. El Juez tiene por anunciada la prueba e indica que debe desahogarse durante la celebración de la audiencia, por lo que ordena la entrega del cuestionario al resto de las partes, comunicándoles que están en condiciones de ampliarlo y de asistir a la audiencia respectiva.

II. En la audiencia se hace comparecer por separado a los testigos, aplicándoles el interrogatorio –previa calificación por parte del Juez de que las preguntas respectivas son o no idóneas y consistentes con la litis a dirimir–, cuyas respuestas se hacen constar en el acta de audiencia.²⁷

²⁷ Por la aplicación supletoria de los artículos 175, 176, 177 y 181 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dicen:

"Artículos 175. Las preguntas y repreguntas deben estar concebidas en términos claros y precisos; han de ser conducentes a la cuestión debatida; se procurará que en una sola no se comprenda más de un hecho y no hechos o circunstancias diferentes, y pueden ser en forma afirmativa o inquisitiva. Las que no satisfagan estos requisitos, serán desechadas de plano, sin que proceda recurso alguno; pero se asentarán literalmente en autos."

"Artículos 176. Después de tomarse, al testigo, la protesta de conducirse con verdad, y de advertirlo de las penas en que incurre el que se produce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado, lugar de su residencia, ocupación, domicilio, si es pariente consanguíneo o afín de alguno de los litigantes, y en qué grado; si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación, se procederá al examen."

"Artículo 177. Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil."

"Artículo 181. Cada respuesta del testigo se hará constar en autos, en forma que, al mismo tiempo, se comprenda, en ella, el sentido o términos de la pregunta formulada. Sólo cuando lo pida una



66. Por su parte, la **prueba de inspección judicial** está constituida por el examen o comprobación directa que realiza el Juez (a través de los funcionarios judiciales con fe pública) de hechos o circunstancias propias del juicio susceptibles de apreciarse con los sentidos; por lo que, en el momento de su anuncio, es indispensable que se indique el lugar y el objeto materia de la inspección.

67. Y, dada su naturaleza que requiere el reconocimiento de objetos que se encuentran incluso fuera del local que ocupa el órgano jurisdiccional, su desahogo **no puede realizarse en la audiencia sino en el lugar en que se ubican esos objetos**, conforme a las formalidades siguientes:

I. El Juez fija una fecha y hora para acudir al lugar de la inspección para desahogar la prueba, ordenando la entrega de las copias del cuestionario al resto de las partes, comunicándoles que están en condiciones de ampliarlo en el plazo legal y, posteriormente, de asistir a la diligencia.

II. El día y la hora fijados, el funcionario con fe pública acude al lugar de que se trate, dirige la diligencia y desahoga los puntos materia de la prueba –abarcando, en su caso, su ampliación–, en la que pueden intervenir las partes.

III. De todo lo acontecido se levanta el acta correspondiente, que debe ser firmada por todos los que en ella intervinieron, y glosada al expediente.²⁸

68. Finalmente, en lo relativo a la **prueba pericial**, es de destacarse que constituye la actividad procesal desarrollada en virtud de encargo judicial por

parte, respecto a preguntas especiales, puede el tribunal, permitir que, primero, se escriba textualmente la pregunta, y, a continuación, la respuesta."

²⁸ Por la aplicación supletoria de los artículos 161 a 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dicen:

"**Artículo 161.** La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, **con oportuna citación**, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales."

"**Artículo 162.** Las partes, sus representantes y abogados podrán concurrir a la inspección, y hacer las observaciones que estimen oportunas."

"**Artículo 163.** De la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurren."

"**Artículo 164.** A juicio del tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se tomarán fotografías del lugar u objetos inspeccionados."



personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, clínicos, artísticos, prácticos o científicos, mediante la cual se suministran al juzgador argumentos o razones para la formación de su convicción respecto de ciertos hechos cuya percepción, entendimiento o alcance escapa a la aptitudes del común de la gente, por lo que se requiere esa capacidad particular para su adecuada percepción y la correcta verificación de sus relaciones con otros hechos, de sus causas, de sus efectos, o simplemente, para su apreciación e interpretación.

69. De esta manera, el perito se constituye como un auxiliar de los tribunales en determinada materia y, como tal, su dictamen constituye una opinión ilustrativa sobre cuestiones técnicas emitidas bajo el leal saber y entender de personas diestras y versadas en materias que requieren conocimientos especializados, expresados en forma lógica y razonada, de tal manera que proporcionen al juzgador elementos suficientes para orientar su criterio en materias que éste desconoce.

70. Ese carácter ilustrativo u orientador de los dictámenes periciales es lo que ha llevado a sostener que **el juzgador disfruta de la más amplia facultad para justipreciarlos, asignándoles la eficacia demostrativa que en realidad merezcan, desde luego, con base en la valoración de la claridad, completitud, sustento y justificación de la opinión, la apreciación adminiculada e integral de todos los dictámenes que se rindan, y el resto de los elementos que alleguen las partes, a partir de los cuales pueda determinar el grado de verosimilitud y certeza que cada dictamen tenga.**

71. En el juicio constitucional, tiene una regulación especial según se aprecia de los artículos 119 –ya transcrito– y 120²⁹ de la actual Ley de Amparo (equivalentes al 151 de la anterior), que dice:

²⁹ **Artículo 120.** Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.



"Artículo 120. Al admitirse la prueba pericial, **se hará la designación de un perito** o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, **sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado**, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."

72. Como puede apreciarse, la prueba pericial constituye un medio probatorio de preparación compleja, cuya debida integración está sujeta a la presentación del dictamen o dictámenes periciales que se hubiesen anunciado, por lo que **su desahogo no puede realizarse hasta la audiencia, sino que ocurre a través de la rendición de esos dictámenes**, conforme a las formalidades siguientes:

I. Una vez que se ofrece la prueba presentando el cuestionario que contiene las preguntas específicas que desarrollará el o los expertos, al admitirse la prueba, el Juez debe designar a un perito oficial –o a los que estime pertinentes– y ordenar que se entregue copia del cuestionario a cada una de las partes.

II. Las partes, ya sea al ofrecer la prueba o, en su caso, dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto de admisión de la prueba, **podrán adherirse al dictamen que en su momento rinda el perito oficial o, en su defecto, designar a uno que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado.**

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."



III. Designados el perito oficial y, en su caso, los de las partes, deberán aceptar su nombramiento frente a la autoridad jurisdiccional y, a continuación, procederán a elaborar y a rendir su dictamen, cuya presentación ante el órgano jurisdiccional de amparo implica el desahogo de la prueba.

73. Además, con fundamento en los artículos 6 y 9³⁰ del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración de la lista de personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 86, fracción XXIX, de su ley orgánica–,³¹ esta designación del perito oficial debe intentarse, en principio, mediante la solicitud que se haga a dos instituciones públicas, educativas o colegios de profesionistas para que proporcionen el auxilio de un experto gratuito y, en su defecto, el órgano jurisdiccional respectivo deberá acceder al directorio de peritos acreditados ante el indicado Consejo de la Judicatura Federal.

³⁰ **Artículo 6. Integración de la lista.** La Dirección General llevará a cabo el análisis de las solicitudes y sus anexos, a fin de determinar los aspirantes que cumplieron con los requisitos de la convocatoria, e integrará el proyecto de lista, ordenándola por ramas, especialidades y circuitos judiciales."

Artículo 9. Procedimiento. El Solicitante para designar a los peritos registrados en la Lista, deberá agotar el siguiente procedimiento:

"I. Formular solicitud a dos instituciones públicas, educativas o colegios de profesionistas a fin de que proporcionen el auxilio de un perito gratuito;

"II. De no obtener respuesta favorable, accederá al directorio de peritos para elegir en el circuito de su jurisdicción, el nombre y datos de localización del perito registrado. En caso de no encontrarlo, se elegirá al más cercano a su domicilio;

"III. Deberá asegurarse de designar de manera consecutiva los peritos en la materia, dentro del mismo circuito;

"IV. Una vez seleccionado el perito le solicitará manifieste estar en aptitud de prestar el auxilio y su conformidad con el arancel correspondiente a la materia de su dictamen pericial;

"V. El Solicitante informará a la Dirección General de Programación, Presupuesto y Tesorería, el monto de los honorarios para hacer la previsión de los recursos; y,

"VI. Realizado el servicio encomendado, se solicitará al perito presentar el comprobante fiscal digital y, en su caso, la documentación comprobatoria de gastos, a fin de remitirla a la Dirección General de Programación, Presupuesto y Tesorería para el pago correspondiente."

³¹ **Artículo 86.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: ...

XXIX. Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales."



74. Sobre este trámite de preparación y desahogo de la prueba pericial en el juicio constitucional, el Tribunal Pleno ha establecido que no es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles ni aun de manera supletoria, a través de la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO.",³² derivada de la contradicción de tesis 80/2018 fallada el nueve de octubre de dos mil dieciocho,³³ en cuya ejecutoria expresamente se indicó que la pericial es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo y, por tanto, conforme a ésta deben regirse su admisión, preparación y desahogo, sin que deba acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las diferencias sustanciales en el desahogo de esa prueba tanto en la Ley de Amparo como en el código adjetivo procesal, hacen que lo establecido en dicha codificación resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen el medio de control constitucional.

³² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de dos mil diecinueve, Tomo I, página seis, que dice:

"INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la Ley de Amparo abrogada, estableció que al ser la demanda de amparo un documento privado, es susceptible jurídicamente de ser objetado de falso, e{n términos de su artículo 153 –correlativo del 122 de la Ley de Amparo vigente–, por lo que la prueba pericial grafoscópica –que es la idónea para demostrar la falsedad de la firma que calza una demanda de amparo– **es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo y, por tanto, conforme a ésta deben regirse su admisión, preparación y desahogo, sin que deba acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las diferencias sustanciales en el desahogo de esa prueba tanto en la Ley de Amparo como en el código adjetivo procesal, hacen que lo establecido en dicha codificación (prueba colegiada), resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen el medio de control constitucional;** máxime que en la segunda parte del artículo 122 referido, se previó expresamente que tratándose del incidente de objeción de documentos, en relación con las pruebas relativas a demostrar su autenticidad, como son la testimonial, la pericial o la de inspección judicial, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley de Amparo, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de 3 días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."

³³ Por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Aguilar Morales, con voto en contra de la Ministra Piña Hernández.



75. Expuesto en términos generales el trámite de preparación y desahogo de cada una de estas pruebas, es de retomarse el punto de contradicción, es decir, determinar si es o no factible diferir la audiencia de desahogo de pruebas a efecto de atender a la solicitud de las partes de repreguntar sobre el contenido de los dictámenes rendidos por los peritos que tuvieron a cargo el desahogo de la prueba pericial en el juicio de amparo; **para lo cual, por una cuestión de orden y de integralidad en el pronunciamiento, es menester definir en primer término si esa figura de las repreguntas es aplicable a la prueba pericial, pues ello constituye un presupuesto que repercutirá necesariamente en la decisión relativa a si procede o no diferir la audiencia de desahogo de pruebas para permitir su desahogo.**

76. Al respecto, es de insistirse en que el artículo 119 de la actual Ley de Amparo (equivalente al artículo 151 de la anterior), establece que la entrega de las copias de traslado de los interrogatorios al tenor de los cuales deben ser examinados los testigos, de los puntos sobre los que debe versar la inspección o de los cuestionarios para los peritos tiene como finalidad que las partes "**puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección**" y, a continuación, precisa la posibilidad de que "**puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia**".

77. En efecto, el texto anterior de la Ley de Amparo permitía la formulación de la ampliación del cuestionario o interrogatorio de las pruebas en estudio según se aprecia del criterio sustancial contenido en la tesis de esta Segunda Sala, de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO, AMPLIACIÓN DE LA."³⁴ y

³⁴ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 38, Tercera Parte, página cincuenta y uno, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO, AMPLIACIÓN DE LA. El artículo 151 de la Ley de Amparo no contempla la hipótesis de 'ampliación de la prueba pericial', pero admitiendo que no exista impedimento para ofrecerla, ello tiene que hacerse con la anticipación que señala la ley para la prueba pericial, la que, determinada conforme a la jurisprudencia, se entiende que al efecto deben mediar cinco días hábiles antes de la fecha de la celebración de la audiencia constitucional, sin contarse el día del ofrecimiento, ni el de la propia audiencia, requisitos que no se cumplen cuando se pretenden anunciarla el mismo día de la audiencia a que se alude."



en la jurisprudencia 2a./J. 20/2013 (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS PERITOS ES SUSCEPTIBLE DE AMPLIACIÓN."³⁵ Mientras que, en el texto de la actual Ley de Amparo, el legislador expresamente indicó que la entrega de una copia del cuestionario tendría como efecto permitir a las partes **ampliar las preguntas** por escrito –en un plazo de tres días–.

78. Ciertamente, las preguntas o puntos a partir de los cuales deben desahogarse las pruebas testimonial, inspección y pericial son propuestos por la parte oferente, y constituyen los cuestionamientos específicos sobre los cuales los testigos, los funcionarios judiciales o los expertos deben informar; mientras que la **ampliación** corre a cargo de las contrapartes, que están en aptitud de adicionar preguntas a efecto de que esos testigos, funcionarios o peritos extiendan sus testimonios, observaciones, investigaciones y/o conclusiones a otros aspectos vinculados con el propio objeto de la prueba.

79. De ahí que encuentra plena justificación que esta posibilidad de formular preguntas adicionales impere para los tres tipos de prueba, sobre todo si se atiende a la carga impuesta por el legislador en cuanto a que, una vez distribuidas las copias del cuestionario o interrogatorio inicial entre las contrapartes, éstas tengan tres días para ampliarlo, pues sólo así será posible incorporarlas al interrogatorio de los testigos, a la diligencia de inspección o al dictamen o dictámenes periciales.

80. En cambio, **por lo que hace a las repreguntas, esta Segunda Sala considera que la posibilidad de formularlas en la audiencia sólo opera respecto de la prueba testimonial**, dado que ésta es la única que se desahoga en

³⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de dos mil trece, Tomo 2, página mil cuatrocientos ochenta y seis, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS PERITOS ES SUSCEPTIBLE DE AMPLIACIÓN. Acorde con la interpretación amplia que este Alto Tribunal ha construido alrededor del **artículo 151 de la Ley de Amparo**, se concluye que **el cuestionario relativo a la prueba pericial ofrecida en el juicio de amparo es susceptible de ampliarse** siempre que ello ocurra con la oportunidad de cinco días hábiles anteriores al señalamiento de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para su celebración, lo que garantiza el principio de igualdad procesal sobre el que se cimienta la previsión de dicho precepto."



esa etapa procesal y, por ende, no es aplicable a las demás pruebas que se integran antes de la celebración de esa audiencia.

81. En efecto, como ya se indicó, la inspección judicial se desahoga en una diligencia previa a la audiencia a cargo de un funcionario judicial con fe pública, mientras que la pericial se desahoga también de manera anticipada a la audiencia a partir del dictamen o dictámenes que rindan y ratifiquen los peritos; a diferencia de la testimonial cuyo desahogo se realiza en la propia audiencia, en la que necesariamente deben comparecer personalmente los testigos a responder el interrogatorio formulado por la oferente y, en su caso, la ampliación propuesta por las demás partes.

82. Así, dado que de las pruebas de trato sólo la testimonial se desahoga en la audiencia y, por ende, es la única que por su naturaleza exige el apersonamiento físico de sus actores (testigos) en ese momento procesal precisamente para interrogarlos, se infiere que la porción normativa a que alude la última parte del párrafo final del artículo 119 de Ley de Amparo (equivalente al párrafo segundo del artículo 151 de la anterior), que señala: "para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia", se refiere únicamente a la prueba testimonial y no a las pruebas pericial y de inspección judicial.

83. Además, este alcance derivado de la interpretación sistemática del enunciado normativo referido en el párrafo precedente se corrobora, al menos en relación con la prueba pericial, si se atiende a la naturaleza de las repreguntas, que constituyen una herramienta a partir de la cual, una vez presentada la información materia de la prueba de que se trate, las partes puedan cuestionar sobre su contenido a la persona que la proporcionó, a efecto de desvirtuar o consolidar su eficacia probatoria.

84. Y, en ese tenor, para que las repreguntas fueran factibles en la prueba pericial, **se requeriría de manera forzosa la citación a una reunión de peritos –precisamente, para que las partes pudieran interrogarlos sobre el contenido de sus informes periciales–, lo que no está previsto ni regulado por la Ley de Amparo**, pues en ella no se aprecia que el legislador haya establecido un trámite y/o plazos al efecto; sin que el Código Federal de Procedimientos Civiles que,



en sus artículos 148 y 149,³⁶ prevé la diligencia de aclaración de dictámenes periciales, resulte aplicable supletoriamente por virtud del criterio que el Tribunal Pleno ha sostenido en la ya citada jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO.", así como esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 102/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."³⁷

85. Más aún, la aplicación sólo para la prueba testimonial del enunciado normativo que precisa la posibilidad de que "puedan formular repreguntas al

³⁶ **Artículo 148.** El tribunal señalará lugar, día y hora para que la diligencia se practique, si él debe presidirla.

"En cualquier otro caso, señalará a los peritos un término prudente para que presenten su dictamen.

"El tribunal deberá presidir la diligencia cuando así lo juzgue conveniente, o lo solicite alguna de las partes y lo permita la naturaleza del reconocimiento, **pudiendo pedir, a los peritos, todas las aclaraciones que estime conducentes**, y exigirles la práctica de nuevas diligencias."

Artículo 149. En el caso del párrafo final del artículo anterior, se observarán las reglas siguientes:

I. El perito que dejare de concurrir, sin causa justa, calificada por el tribunal, será responsable de los daños y perjuicios que, por su falta, se causaren;

II. Los peritos practicarán unidos la diligencia, pudiendo concurrir los interesados al acto, y hacerles cuantas observaciones quieran; pero deberán retirarse para que los peritos discutan y deliberen solos. Los peritos estarán obligados a considerar, en su dictamen, las observaciones de los interesados y del tribunal; y,

III. Los peritos darán inmediatamente su dictamen, siempre que lo permita la naturaleza del reconocimiento; de lo contrario, se les señalará un término prudente para que lo rindan."

³⁷ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de dos mil diecisiete, Tomo II, página mil setenta y ocho, que dice:

"PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público, por lo que en el desarrollo de esta etapa, el Juez debe regir el procedimiento y asegurarse de que el acatamiento del fallo constitucional sea de forma oficiosa, pronta y precisa. Por ello, como el procedimiento de desahogo de la prueba pericial previsto en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, está suficientemente reglamentado para lograr el cumplimiento en esos términos, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser incompatible con los principios que rigen la fase de acatamiento de las sentencias de amparo."



verificarse la audiencia", es consistente con el carácter sumario del juicio de amparo³⁸ que generó, en particular para la integración de la prueba pericial, un trámite específico.

86. Ciertamente, en los juicios ordinarios regidos conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, el Capítulo IV,³⁹ de su título cuarto impone para la pericial las formalidades siguientes:

³⁸ Este carácter sumario no riñe con la posibilidad de suspender la audiencia, pero sólo cuando se actualice el supuesto normativo excepcional que lo permite, a saber, el previsto en el artículo 122 de la Ley de Amparo, que dispone que "si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial, se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."

³⁹ **"Artículo 143.** La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley."

"Artículo 144. Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviere legalmente reglamentado.

"Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentado, o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título."

"Artículo 145. Cada parte nombrará un perito, a no ser que se pusieren de acuerdo en el nombramiento de uno solo.

"Si fueren más de dos los litigantes, nombrarán un perito los que sustuvieren (sic) unas mismas pretensiones, y otro los que las contradigan.

"Si los que deben nombrar un perito no pudieren ponerse de acuerdo, el tribunal designará uno de entre los que propongan los interesados."

"Artículo 146. La parte que desee rendir prueba pericial, deberá promoverla dentro de los diez primeros días del término ordinario o del extraordinario, o en su caso, por medio de un escrito en que formulará las preguntas o precisará los puntos sobre que debe versar; hará la designación del perito de su parte, y propondrá un tercero para el caso de desacuerdo.

"El tribunal concederá, a las demás partes, el término de cinco días para que adicionen el cuestionario con lo que les interese, previniéndolas, que, en el mismo término, nombren el perito que les corresponda, y manifiesten si están o no conformes con que se tenga como perito tercero al propuesto por el promovente.

"Si, pasados los cinco días, no hicieren las demás partes el nombramiento que les corresponde, ni manifestaren estar conformes con la proposición del perito tercero, el tribunal, de oficio, hará el o los nombramientos pertinentes, observándose lo dispuesto en la parte final del artículo 145, en su caso."

"Artículo 147. Los peritos nombrados por las partes serán presentados por éstas al tribunal, dentro de los tres días siguientes de haberseles tenido como tales, a manifestar la aceptación y protesta



I. Cada parte deberá nombrar a un perito, salvo que se pongan de acuerdo en nombrar uno solo.

II. La parte que desee rendir la prueba pericial hará la designación de un perito de su parte y propondrá un tercero para el caso de discordancia, con el cual las demás partes pueden estar o no de acuerdo en su designación, lo cual resolverá el juzgador al hacer los nombramientos pertinentes.

III. En caso de que una de las partes no designe perito, el órgano jurisdiccional deberá hacerlo en su nombre.

IV. En el supuesto de que alguno de los peritos nombrados por las partes no rindiera su dictamen, sin causa justificada, designará el tribunal nuevo perito en sustitución del omiso.

V. Rendidos los dictámenes de las partes contendientes y advertidos los puntos discordantes en la materia esencial para la solución del asunto, el juzgador

de desempeñar su encargo con arreglo a la ley. Si no lo hicieren o no aceptaren, el tribunal hará, de oficio, desde luego, los nombramientos que a aquéllas correspondía. Los peritos nombrados por el tribunal serán notificados personalmente de su designación, para que manifiesten si aceptan y protestan desempeñar el cargo."

"Artículo 150. Cuando el tribunal no asista a la diligencia, los peritos practicarán sus peritajes conjunta o separadamente, con asistencia o no de las partes, según ellos lo estimaren conveniente."

"Artículo 151. Si los peritos están conformes, extenderán su dictamen en un mismo escrito que presentarán, o en un acta que harán asentar por el secretario del tribunal, firmando los dos. Si no lo estuvieren, formularán su dictamen en escrito por separado, del que acompañarán una copia."

"Artículo 152. Rendidos los dictámenes, dentro de los tres días siguientes del últimamente presentado, los examinará el tribunal, y, si discordaren en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre que debe versar el parecer pericial, mandará, de oficio, que, por notificación personal, se hagan del conocimiento del perito tercero, entregándole las copias de ellos, y previniéndole que, dentro del término que le señale, rinda el suyo. Si el término fijado no bastare, el tribunal podrá acordar, a petición del perito, que se le amplíe.

"El perito tercero no está obligado a adoptar alguna de las opiniones de los otros peritos."

"Artículo 153. Si el perito nombrado por una parte no rinde su dictamen, sin causa justificada, designará el tribunal nuevo perito, en sustitución del omiso, e impondrá, a éste, una multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La omisión hará, además, responsable, al perito, de los daños y perjuicios que por ella se ocasionen a la parte que lo nombró.

"Si el perito de que se trata no rinde su dictamen dentro del plazo que se le fijó, pero sí antes de que se haya hecho el nuevo nombramiento, sólo se le aplicará la multa señalada en el párrafo precedente."



dará a conocer al perito tercero los dictámenes correspondientes, a fin de que rinda el suyo.

87. Como se advierte, la prueba pericial se desarrolla de manera diferente en los juicios en que se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, pues se constituye de manera colegiada, por lo que es necesario que, primero, cada una de las partes nombre perito –o el juzgador lo nombre en su lugar–, que éstos rindan su dictamen y, sólo hasta después, el perito tercero deberá hacer lo propio para dilucidar las divergencias que existan en los dictámenes de las partes.

88. En cambio, como se ha analizado en párrafos precedentes, dados los principios de economía procesal, concentración y expeditéz del trámite del juicio constitucional, la Ley de Amparo impone al Juez de Distrito la obligación de nombrar al especialista que estime conveniente para la práctica de la diligencia pericial, cuyo dictamen es el único indispensable para su debida integración y desahogo, sin perjuicio del derecho que tiene cada parte para designar un perito que se asocie al nombrado por el Juez o rinda su dictamen por separado, lo que, en todo caso, constituye una posibilidad pero no una obligación, según lo ha reconocido esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 81/2011, de rubro: "PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO."⁴⁰

⁴⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de dos mil once, página trescientos, que dice:

"PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO. Conforme al tercer párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, una vez anunciada la prueba pericial, el Juez de Distrito debe designar al o a los peritos que estime necesarios para la práctica de la diligencia, independientemente de que cada parte pueda nombrar a un perito para que se asocie al oficial o rinda su dictamen por separado. **De lo anterior se sigue que la naturaleza de la pericial en el amparo no es colegiada, porque el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del perito nombrado por el juzgador.** En este tenor, la Ley de Amparo es expresa al señalar la manera como debe rendirse la prueba pericial, que no es la fijada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, ni cabe aplicar dicho código adjetivo a fin de que el Juez esté obligado, necesariamente, a nombrar a un tercer perito cuando exista discordancia entre el dictamen oficial y el de los demás, pues de hacerlo se desconocería la naturaleza de la prueba pericial en amparo, al convertirla en colegiada, siendo incongruente con los principios y bases que rigen este medio de control constitucional."



89. En efecto, la prueba pericial implica el esclarecimiento de un aspecto técnico y/o científico que escapa a la aptitud del común de la gente y, en el juicio de amparo, la actuación del perito o peritos, más que tener un carácter contencioso, implica un auxilio en favor de los órganos jurisdiccionales en determinada materia; de ahí que la Ley de Amparo **si bien permitió que las partes se involucraran en esa discusión técnico-científica en aras de ejercer una defensa completa al tenor del derecho de acceso a la justicia, lo cierto es que optó por generar esa participación a través de la posibilidad de que rindieran su propio dictamen.**

90. Es decir, la forma en que la Ley de Amparo permite a las partes exponer una eventual oposición con el contenido de los dictámenes rendidos por sus contrapartes e, incluso, por el perito oficial, es a través de la prerrogativa que tienen para presentar un informe por separado, en el cual podrán profundizar hasta donde les sea conveniente y, desde luego, en consistencia con las preguntas fijadas en el cuestionario y su ampliación, sobre el punto a esclarecer materia del debate; siendo que, en el caso de que las partes no hagan uso de esa prerrogativa, la consecuencia es exclusivamente la que deriva de su inactividad, a saber, la pérdida del derecho para allegar al juicio un diverso dictamen.

91. Sobre todo porque adquiere relevancia que, como se ha expuesto, para integrar la prueba sólo es indispensable el dictamen del perito oficial, cuya imparcialidad queda patente y se corrobora con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 120 de la Ley de Amparo –reproducido en párrafos precedentes–, en el que se indica que el perito nombrado por el Juez, al aceptar su nombramiento debe manifestar, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra en alguna causa de impedimento legal; mientras que su idoneidad se infiere de que ese perito es designado del cúmulo de expertos con que cuentan las instituciones públicas, educativas o colegios de profesionistas o, en su defecto, de los acreditados ante el Consejo de la Judicatura Federal.

92. Y, más aún, si la intención es convencer al juzgador de que un perito en específico acierta o no en sus conclusiones, mostrándole los posibles tinos o vicios del informe, ya sea en cuanto al método, investigación, explicaciones, afirmaciones o conclusiones del experto; o, incluso, revelar alguna imprecisión o falta de sustento en los datos y conclusiones que sostenga o, por el contrario, reafirmar que la opinión es conveniente y convincente para su consideración, la



partes cuentan con la figura de los **alegatos** prevista en el artículo 124, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo,⁴¹ que pueden presentarse por escrito o excepcionalmente de manera verbal hasta la audiencia; los cuales, aun cuando no deben ser contestados expresamente en el fallo respectivo, sí deben ser analizados por el juzgador al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA."⁴²

⁴¹ **Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videgrabaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y **los alegatos por escrito que formulen las partes**; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare."

⁴² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página cinco, que dice:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA. En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán 15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitírseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial."



93. Siendo que la valoración de los dictámenes para otorgarles su justo alcance probatorio es una cuestión que corresponde exclusivamente al juzgador en el momento del dictado de la sentencia respectiva, desde luego, con base en la apreciación de la claridad, completitud, sustento y justificación de la opinión, la apreciación adminiculada e integral de todos los dictámenes que en su caso se rindan, y el resto de los argumentos de convencimiento que formulen las partes.

94. En esa virtud, es claro que la posibilidad de repreguntar a los peritos es una cuestión que el legislador no tuvo intención de establecer debido a los términos especiales con que se rige la prueba pericial en el juicio constitucional; sobre todo porque sería incongruente reconocer la indicada figura atendiendo a los principios y bases que rigen este medio de control constitucional.

95. Por tanto, el hecho de que la parte final del último párrafo del artículo 119 de la Ley de Amparo (equivalente al párrafo segundo del artículo 151 de la anterior), habilite a las partes "para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia", no significa desprender de ahí que, ante la rendición de los dictámenes periciales, las partes puedan pedir el apersonamiento de los peritos respectivos a efecto de formularles repreguntas sobre el contenido de sus informes, dado que, como se ha expuesto, esto sólo resulta consistente con la naturaleza y el desahogo de la prueba testimonial, pero no con las características específicas de la prueba pericial en el juicio constitucional.

96. Luego, tomando en consideración que, como se ha demostrado, la figura de las repreguntas no es aplicable a la prueba pericial, es claro que, cuando alguna de las partes solicite diferir la audiencia a efecto de estar en aptitud de formularlas y desahogarlas ya sea por escrito o a través de una junta de peritos, el Juez de Distrito deberá denegar la petición y, en el momento conducente, proceder a la celebración de la audiencia respectiva, desde luego, cuando el expediente se encuentre debidamente integrado.

97. SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES INAPLICABLE LA FIGURA DE LAS "REPREGUNTAS" PREVISTA EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE LA MATERIA



(EQUIVALENTE AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEGISLACIÓN ABROGADA), POR LO QUE NO PROCEDE DIFERIR LA AUDIENCIA PARA SU PREPARACIÓN Y/O FORMULACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que uno sostuvo que no procedía diferir la audiencia de desahogo de pruebas para permitir al quejoso cuestionar al perito en relación con su dictamen, pues la regulación aplicable es la Ley de Amparo y no el Código Federal de Procedimientos Civiles, mientras que el otro determinó que conforme a la Ley de Amparo, frente a la petición de alguna de las partes, el Juez debe diferir la audiencia para permitirles repreguntar a los peritos sobre el contenido de su dictamen.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 119, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente (equivalente al artículo 151 de la legislación abrogada), no permite que las partes puedan formular "repreguntas" a los peritos que tuvieron a cargo el desahogo de la prueba pericial respecto de sus dictámenes rendidos durante la sustanciación del juicio de amparo, por lo que no procede diferir la audiencia a efecto de prepararlas y/o diligenciarlas.

Justificación: La indicada porción normativa regula la preparación y el desahogo de las pruebas pericial, de inspección judicial y testimonial y, en su última parte, habilita a las partes "para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia", lo que debe entenderse referido únicamente en relación con la prueba testimonial, que es la única que se desahoga en esa etapa procesal, y no respecto de los otros medios probatorios, como lo es la pericial que se desahoga de manera anticipada a la audiencia a partir del dictamen o dictámenes que rindan y ratifiquen los peritos. Además, esa figura de las "repreguntas" es inconsistente con la forma en que la Ley de Amparo prevé la integración de la prueba pericial, pues ese ordenamiento –sobre el que resulta inaplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles– no establece una citación de expertos que permita interrogarlos sobre el contenido de sus informes y, en cambio, establece el involucramiento de las partes en la discusión técnico-científica respectiva a través de la posibilidad de que designen a su propio perito, quien podrá asociarse al nombrado por el órgano jurisdiccional o rendir dictamen por separado. De ahí que la valoración de los dictámenes para otorgarles su justo



alcance probatorio, es una cuestión que corresponde exclusivamente al juzgador en el momento del dictado de la sentencia respectiva, desde luego, con base en la apreciación de la claridad, completitud, sustento y justificación de la opinión, la apreciación adminiculada e integral de todos los dictámenes que en su caso se rindan, y el resto de los argumentos de convencimiento que formulen las partes.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de tesis denunciada por lo que hace a los pronunciamientos adoptados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en los términos precisados en el considerando cuarto, apartado I, del presente fallo.

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco), en los términos precisados en el considerando cuarto, apartado II, del presente fallo.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 107/2016 (10a.), P./J. 33/2018 (10a.), 2a./J. 102/2017 (10a.), P./J. 18/2018 (10a.), P./J. 26/2018 (10a.) y aisladas 2a. XC/2016 (10a.), 2a. LXXIX/2015 (10a.) y XII.C.1 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas, 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, con números de registro digital: 2012367, 2018954, 2015247, 2017131, 2018276, 2012533, 2009829 y 2015359, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES INAPLICABLE LA FIGURA DE LAS "REPREGUNTAS" PREVISTA EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE LA MATERIA (EQUIVALENTE AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEGISLACIÓN ABROGADA), POR LO QUE NO PROCEDE DIFERIR LA AUDIENCIA PARA SU PREPARACIÓN Y/O FORMULACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que uno



sostuvo que no procedía diferir la audiencia de desahogo de pruebas para permitir al quejoso cuestionar al perito en relación con su dictamen, pues la regulación aplicable es la Ley de Amparo y no el Código Federal de Procedimientos Civiles, mientras que el otro determinó que conforme a la Ley de Amparo, frente a la petición de alguna de las partes, el Juez debe diferir la audiencia para permitirles repreguntar a los peritos sobre el contenido de su dictamen.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 119, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente (equivalente al artículo 151 de la legislación abrogada), no permite que las partes puedan formular "repreguntas" a los peritos que tuvieron a cargo el desahogo de la prueba pericial respecto de sus dictámenes rendidos durante la sustanciación del juicio de amparo, por lo que no procede diferir la audiencia a efecto de prepararlas y/o diligenciarlas.

Justificación: La indicada porción normativa regula la preparación y el desahogo de las pruebas pericial, de inspección judicial y testimonial y, en su última parte, habilita a las partes "para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia", lo que debe entenderse referido únicamente en relación con la prueba testimonial, que es la única que se desahoga en esa etapa procesal, y no respecto de los otros medios probatorios, como lo es la pericial que se desahoga de manera anticipada a la audiencia a partir del dictamen o dictámenes que rindan y ratifiquen los peritos. Además, esa figura de las "repreguntas" es inconsistente con la forma en que la Ley de Amparo prevé la integración de la prueba pericial, pues ese ordenamiento –sobre el que resulta inaplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles– no establece una citación de expertos que permita interrogarlos sobre el contenido de sus informes y, en cambio, establece el involucramiento de las partes en la discusión técnico-científica respectiva a través de la posibilidad de que designen a su propio perito, quien podrá asociarse al nombrado por el órgano jurisdiccional o rendir dictamen por separado. De ahí que la valoración de los dictámenes para otorgarles su justo alcance probatorio, es una cuestión que corresponde exclusivamente al juzgador en el momento del dictado de la sentencia respectiva, desde luego, con base en la apreciación de la claridad, completitud, sustento y



justificación de la opinión, la apreciación adminiculada e integral de todos los dictámenes que en su caso se rindan, y el resto de los argumentos de convencimiento que formulen las partes.

2a./J. 8/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 145/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Penal del Séptimo Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Sexto en Materia Penal del Primer Circuito, Segundo en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptimo en Materia Administrativa del Tercer Circuito (antes Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco), Décimo Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito. 12 de enero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis y criterio contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver el amparo en revisión 739/2010, el cual dio origen a la tesis aislada III.2o.T.Aux.1 K, de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. SI ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL ALGUNA DE LAS PARTES EXTERNA SU INTENCIÓN DE REPREGUNTAR VERBALMENTE A UNO DE LOS PERITOS Y EL JUEZ DE DISTRITO INICIA DICHA DILIGENCIA, DEBERÁ SUSPENDERLA PARA CITAR A AQUÉL A EFECTO DE QUE COMPAREZCA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 2373, con número de registro digital: 162753; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la queja 13/2020.

Tesis de jurisprudencia 8/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL UN JUEZ DE DISTRITO ORDENA ENVIAR EL EXPEDIENTE DE UN JUICIO DE AMPARO A UN JUZGADO DE DISTRITO AUXILIAR PARA QUE, EN SU APOYO, EMITA LA SENTENCIA DEFINITIVA CORRESPONDIENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 203/2021. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y
SEGUNDO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 19 DE ENERO DE
2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ
DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ
AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO
URUCHURTU SOBERÓN.

II. COMPETENCIA

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, y tercero¹ transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista

¹ "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales."



en el artículo 42, fracción I,² y transitorio primero, fracción II,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos.

III. LEGITIMACIÓN

5. De acuerdo con lo previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito están legitimados para denunciar la contradicción de tesis que nos ocupa, ya que dicho órgano jurisdiccional sustentó uno de los criterios contendientes.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

6. 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 justiciables.

7. Al respecto, esta Suprema Corte ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

8. En atención a lo anterior, se estima que existe contradicción de criterios y para corroborarlo es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales contendientes.

² "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los plenos regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

³ "Primero. ...

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."



Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en el recurso de queja 111/2016

9. El órgano colegiado sostuvo en cuanto a la procedencia del recurso de queja lo siguiente:

9.1. El recurso es procedente en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, toda vez que se impugna un auto en el que el Juez de Distrito ordenó el envío del expediente de amparo a un órgano auxiliar para el dictado de la resolución, acuerdo que no admite expresamente el recurso de revisión y por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en sentencia definitiva, dado que de no analizarse en esta instancia, quedarían irremediablemente consumadas las violaciones alegadas con el dictado de la resolución que en su caso se dicte, puesto que no existiría materia de cumplimiento.

9.2. La decisión del juzgador de remitir el asunto a un juzgado auxiliar atenta contra el derecho público de la parte quejosa a una justicia pronta y completa ante la eventual prolongación del juicio, la erogación de gastos adicionales ante la necesidad de tener que litigar el asunto en una entidad federativa distinta al lugar de su residencia, por lo que es factible revisar desde el inicio del procedimiento, mediante el recurso de queja, la validez de tal decisión, en lugar de dejar esa revisión para después de concluido el juicio, dadas las consecuencias que ello implica.

Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito en el recurso de queja 46/2021

10. El Tribunal Colegiado en cita sostuvo en relación con la procedencia del recurso de queja lo siguiente:

10.1. No es necesario examinar las consideraciones del auto recurrido en atención a los agravios, ya que de la lectura de aquél se advierte que el recurso de queja debe desecharse.

10.2. Para justificar esta conclusión debe precisarse que la parte recurrente impugró el auto en el que la Juez de Distrito ordenó remitir el juicio de amparo



y sus anexos a un juzgado auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente. Este auto no es recurrible en queja, porque no reúne los requisitos que establece el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

10.3. Del mencionado precepto legal se obtiene que, para la procedencia del recurso de queja en el que se impugnen resoluciones dictadas durante la tramitación del juicio de amparo, se requiere que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un daño o perjuicio irreparable en sentencia definitiva.

10.4. De la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 344/2009, se advierte que la trascendencia y gravedad a que refiere el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, apunta hacia las resoluciones no reparables en sentencia definitiva, a saber, las que hayan sido dictadas dentro del procedimiento y que comprendan aspectos del proceso que no sean susceptibles de un nuevo análisis al dictarse la sentencia definitiva, pudiendo causar algún daño o perjuicio a alguna de las partes, así como las que causen un gravamen que no desaparezca por el hecho de obtener sentencia favorable.

10.5. Ello significa que, con las resoluciones que tienen tales características de irreparables, existe el riesgo de colocar a alguna de las partes en una situación que pueda repercutir en su esfera personal y jurídica de forma grave y trascendente.

10.6. En el caso, el primer requisito señalado en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, se cumple, porque el acuerdo recurrido fue dictado en el trámite de un juicio de amparo.

10.7. El segundo supuesto también se encuentra acreditado, dado que el auto impugnado no admite expresamente el recurso de revisión, puesto que no se actualiza alguna de las hipótesis de procedencia contempladas en el artículo 81 de la Ley de Amparo.

10.8. En cambio, se considera que no se actualiza el último de los requisitos, ya que el acuerdo combatido no es de los que por su naturaleza trascendental



y grave pueda causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia.

10.9. Una resolución de naturaleza trascendental y grave se actualiza cuando la decisión que contiene puede influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia.

10.10. A fin de evitar la materialización objetiva de algún daño o perjuicio trascendental y grave, el legislador otorgó a los posibles agraviados la opción de impugnar la resolución probablemente afectante a través del recurso de queja, cuya sustanciación logra impedir la consecución del procedimiento para dar margen a que los Tribunales Colegiados de Circuito examinen la legalidad de la resolución y, en su caso, ordenen su revocación o modificación.

10.11. En el auto recurrido la Juez de Distrito en cumplimiento a un oficio y a una circular ordenó remitir el juicio de amparo indirecto al juzgado auxiliar para el dictado de la sentencia respectiva, ya que salió sorteado; por tanto, es dable afirmar que lo que se acordó en el auto materia de la queja no es susceptible, por sí, de generar perjuicio a la parte recurrente.

10.12. Ello es así, ya que tal decisión únicamente constituye la remisión del expediente a un juzgado auxiliar para que éste en apoyo de las funciones de otro órgano de amparo dicte sentencia, por lo que por sí sola no puede influir en la resolución del asunto, ni puede traer como consecuencia que, de resolverse en lo principal, vaya a dictarse una resolución que le irroge perjuicio, mucho menos veda su derecho para que, en caso de estimar que el resultado de la sentencia le genera perjuicio, haga valer los medios de impugnación que considere pertinentes.

10.13. Se llega a esa conclusión debido a que el acuerdo recurrido no es una decisión que reconozca o rechace una situación determinante en el juicio, que amerite un análisis, puesto que no contiene alguna decisión grave y trascendente, sino únicamente se ordena la remisión del expediente a un juzgado auxiliar para que éste en apoyo de las funciones de otro órgano jurisdiccional dicte



sentencia, por lo que se considera un mero auto de trámite de naturaleza administrativa que refleja una determinación del Consejo de la Judicatura Federal.

10.14. La improcedencia del recurso de queja se refuerza si se parte de la base que el auto recurrido no fue emitido en ejercicio de las atribuciones propiamente jurisdiccionales de la juzgadora federal, sino en acatamiento a lo estrictamente ordenado por el Consejo de la Judicatura Federal (específicamente de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos), en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le han sido otorgadas para administrar, vigilar y disciplinar a los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, por lo que aun y cuando fue una decisión dictada en un juicio de amparo indirecto, se trata de una cuestión administrativa sin trascendencia jurídica.

10.15. Incluso, pensar que el recurso de queja es procedente sería tanto como que este órgano jurisdiccional revisara la regularidad de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual está impedido por la jurisprudencia «P./J. 52/2014 (10a.)» del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN IMPEDIDOS PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LOS ACUERDOS QUE EXPIDE Y, POR TANTO, DEBEN OBSERVAR LOS QUE AUTORIZAN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN."

10.16. No es impedimento para llegar a esta conclusión, el que la parte inconforme refiera que se vulneran sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, porque se resolverá un asunto por un órgano jurisdiccional diverso al que ha conocido diversos juicios de amparo que derivan del mismo expediente mercantil de origen; además, que la juzgadora federal proveyó en dicho asunto que al resolver se tendrían a la vista otros juicios de amparo indirectos radicados en ese mismo órgano jurisdiccional, pretendiendo de esta manera que no se dicte una sentencia contradictoria y desfavorable a sus intereses.

10.17. Lo anterior, porque la resolución que dicte el Juez de Distrito auxiliar en el juicio de amparo indirecto puede resultar favorable a la parte recurrente, lo que demuestra que el auto impugnado no es trascendental y grave, ni es



posible considerar que le cause daño o perjuicio, aunado a que no implica un daño o perjuicio de imposible reparación que no pueda ser reparado en la sentencia, o bien, de ser desfavorable, en el recurso que en contra de ésta se interponga, puesto que es en ese momento en el que se le podría llegar a causar un menoscabo en sus intereses.

10.18. Es más, el que en el trámite del juicio de amparo indirecto se hubiese señalado que se tendrían a la vista diversos expedientes al momento de resolver, no significa que por haberse enviado el asunto a un órgano auxiliar para que en ejercicio de sus funciones apoye en el dictado de la sentencia, no vaya a tenerlos a la vista.

10.19. Ello es así, porque el sistema integral de seguimiento de expedientes brinda diversas herramientas a los órganos jurisdiccionales para tener acceso a los expedientes electrónicos de asuntos que se encuentren vinculados entre sí. De ahí que, si en su momento el órgano jurisdiccional lo estima conveniente, podrá ejercitar tal herramienta, lo que hace más claro que el auto impugnado no genera un perjuicio trascendental y grave a la parte inconforme.

10.20. Por último, tampoco hace procedente el recurso de queja, ni cumple el requisito de trascendental y grave previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el hecho de que la parte recurrente invoque que la actuación de la Juez de Distrito vulnera el artículo 17 constitucional y el derecho de acceso a la justicia.

10.21. Lo anterior, porque como ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la intención de que los órganos jurisdiccionales auxiliares emitan sentencias en apoyo a otros órganos de amparo es abatir el rezago y se resuelvan los asuntos de manera pronta, esto es, abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones y con ello cumplir con el imperativo establecido en el artículo 17 de la Constitución General.

10.22. Por esa razón, no puede considerarse que el auto impugnado genera una violación trascendental y grave a la parte inconforme, ya que ese aspecto está definido por el más Alto Tribunal del País, en el sentido de que la



actuación de los órganos jurisdiccionales auxiliares respeta el precepto 17 constitucional y abona al derecho de acceso a la justicia.

11. De las consideraciones descritas anteriormente se observa que **los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica** consistente en definir si es o no procedente el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo en el que el Juez de Distrito ordena la remisión de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar a fin de que éste dicte la sentencia correspondiente.

12. Asimismo, se aprecia que los órganos colegiados resolvieron de modo diferente la cuestión jurídica descrita, ya que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** estimó que, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el recurso de queja sí procede en contra del acuerdo referido.

13. En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** consideró que en el recurso de queja es improcedente, toda vez el acuerdo en mención no cumple con el requisito previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, relativo a que constituya una decisión que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia.

14. De ahí que, si los órganos colegiados analizaron el mismo problema jurídico y lo solucionaron de forma distinta, es evidente que existe contradicción de tesis cuyo tema radica en resolver si, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el acuerdo por el cual un Juez de Distrito ordena remitir los autos de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar para que, en su apoyo, dicte la ejecutoria que corresponda, constituye o no una resolución de naturaleza trascendental y grave que puede causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en sentencia, a efecto de establecer si en su contra es o no procedente el recurso de queja.

15. No resulta inadvertido que, en el asunto sometido a consideración del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el Juez de Distrito Auxiliar, al que se remitió el juicio de amparo, dictó la sentencia respectiva previamente



a la resolución del recurso de queja; no obstante, el órgano colegiado estimó pertinente pronunciarse en relación con el porqué, a su consideración, tal recurso es improcedente contra el acuerdo de remisión, resolución que, como se vio, es opuesta a la emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, circunstancia que actualiza la existencia de la contradicción de tesis y hace necesaria su resolución a fin de brindar seguridad jurídica a los justiciables.

V. ESTUDIO

16. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que es improcedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo dictado por un Juez de Distrito mediante el que ordena enviar el expediente de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar para que, en su apoyo, emita la resolución que proceda.

17. Para demostrar la postura de este Alto Tribunal, conviene tener en cuenta la parte del artículo de la Ley de Amparo citada, la cual es del tenor siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

18. Del precepto transcrito se aprecia que, en el juicio de amparo indirecto, **el recurso de queja procede**, entre otros supuestos, **contra las resoluciones**



que se dicten durante su tramitación, que no admitan expresamente el recurso de revisión y **que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia.**

19. En relación con la hipótesis descrita, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que los requisitos que prevé para la procedencia del recurso de queja atienden a la intención evidente de garantizar la prontitud del amparo, dada su naturaleza de juicio concentrado y sumario, en función de lo cual el legislador previó la manera de evitar que ese medio de impugnación se utilice desmedidamente y con el propósito de retrasar sin necesidad el desarrollo del procedimiento constitucional.⁴

20. Uno de esos requisitos de procedencia, como se aprecia, es que la resolución impugnada sea de naturaleza trascendental y grave. Al respecto, el Tribunal Pleno ha establecido que para que una resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave, es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva, para lo cual debe atenderse a su contenido y a las circunstancias particulares del caso.⁵

21. En el caso, el acuerdo por medio del cual un Juez de Distrito ordena enviar el expediente del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente, no se considera una resolución de naturaleza trascendental y grave que pueda causar un perjuicio a alguna de las partes, no reparable en el fallo definitivo, sino un proveído de mero trámite administrativo, cuya finalidad es abreviar el tiempo en el dictado del fallo

⁴ Cfr. Ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 344/2009.

⁵ Véase la jurisprudencia: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA AUTOS O RESOLUCIONES QUE, POR SU NATURALEZA TRASCENDENTAL Y GRAVE, CAUSEN UN AGRAVIO MATERIAL NO REPARABLE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Con datos de localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 874, P./J. 103/99.



y con ello satisfacer el derecho de impartición de justicia pronta reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

22. En efecto, en la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 230/2017, el Tribunal Pleno analizó de manera general el origen, evolución y regulación de los centros auxiliares regionales, de donde obtuvo datos relevantes como es el relativo a que en términos de los artículos 94, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –abrogada–, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; y está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones.

23. Asimismo, que los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción VI y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –abrogada–, establecen que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, determinar el número y límites territoriales de los Juzgados de Distrito, en cada uno de los circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana.

24. Por ello, atendiendo a las cargas excesivas de trabajo en los órganos jurisdiccionales, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales y legales, esencialmente para emitir acuerdos generales para determinar el número y límites territoriales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, creó Centros Auxiliares Regionales, integrados por Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, con residencia en distintas partes de la República, con competencia mixta por materia y en todo el territorio nacional.

25. De igual forma se destacó que existen dos clases de órganos auxiliares (ya sean Tribunales Colegiados o Juzgados de Distrito) creados por el Consejo de la Judicatura Federal; unos, a quienes se les asigna, por acuerdo plenario, el conocimiento y resolución de un tema específico, debido al gran número de demandas que se promueve y a quienes se les encomienda la sustanciación de su trámite, pasando por la suspensión, dictado de sentencia,



ejecución y archivo; y otros, a quienes no se les encomienda el trámite de los asuntos, sino que su función es exclusivamente dictar sentencia.

26. En cuanto al segundo supuesto, esto es, el referente a los casos en los que los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito que integran los centros auxiliares regionales, atento a su competencia mixta y en todo el territorio de la República Mexicana, simplemente apoyan a otros órganos jurisdiccionales en el dictado de las resoluciones en asuntos, se advirtió que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal determina a qué órgano jurisdiccional se apoyará, por cuánto tiempo, así como la cantidad, cualidad o tipo de asuntos (que por lo general son amparos indirectos y amparos en revisión, según se trate –sin tema específico– amparos directos, recursos de revisión fiscal, entre otros) y una vez concluido el apoyo por abatirse la carga de trabajo, los órganos auxiliares, por indicación de aquella comisión, continuarán ayudando a diversos órganos jurisdiccionales en el dictado de las resoluciones.

27. Así, con base en los datos referidos, entre otros más, fue como el Tribunal Pleno precisó que, en aras de satisfacer la demanda de impartición de justicia con prontitud, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales y legales, esencialmente para emitir acuerdos generales para determinar el número y límites territoriales de los tribunales de circuito y Juzgados de Distrito, creó centros auxiliares regionales, integrados por Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito con residencia en distintas partes de la República, con competencia mixta y en todo el territorio nacional, ya sea para que conozcan de determinados asuntos desde su tramitación, resolución y en su caso ejecución de sentencia, o bien, para que apoyen únicamente en el dictado de las sentencias definitivas.

28. De esta forma, la intención primordial de que los órganos jurisdiccionales auxiliares emitan sentencias en apoyo a diversos órganos jurisdiccionales es abatir el rezago o carga excesiva de trabajo y que se resuelvan los asuntos de manera pronta, es decir, abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones y con ello cumplir con el imperativo consagrado en el artículo 17 de la Constitución General de la República.



29. Consecuentemente, el auto emitido por un Juez de Distrito en el que ordena enviar el expediente del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia definitiva correspondiente, no constituye una resolución de naturaleza trascendental y grave, puesto que, más que causar un perjuicio a las partes, atiende a la necesidad de abreviar el tiempo en el dictado del fallo y con ello cumplir con el mandato constitucional de impartición de justicia con prontitud.

30. Además, no podemos soslayar que el proveído de que se trata es emitido por el juzgador en acatamiento a lo ordenado por el Consejo de la Judicatura Federal en acuerdos generales y en circulares de su Comisión de Creación de Nuevos Órganos, en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le han sido otorgadas para administrar, vigilar y disciplinar a los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, de manera que no incide en forma alguna en el fondo del asunto, sino únicamente en el tiempo de resolución del juicio de amparo, el cual se busca sea el menor posible. De ahí que ese proveído se considere un acuerdo de mero trámite administrativo y no de naturaleza trascendental y grave, no reparable en sentencia definitiva.

31. Tampoco debemos perder de vista que, en el caso, el Juzgado de Distrito auxiliar al prestar apoyo únicamente en el dictado de la sentencia definitiva, una vez emitida ésta, el asunto debe ser devuelto al juzgado de origen para que se encargue de la notificación correspondiente y de todos los demás trámites posteriores, como podría ser el cumplimiento de la ejecutoria y hasta su archivo definitivo; circunstancia que denota que las partes seguirán en aptitud de ejercer la acciones que estimen pertinentes ante el órgano jurisdiccional del conocimiento.

32. Por último, estimar que el acuerdo impugnado cumple con los requisitos de procedencia del recurso de queja implicaría que los Tribunales Colegiados de Circuito calificaran la legalidad de los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, lo cual está vedado de acuerdo con lo sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

⁶ Véase la jurisprudencia:

"CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN IMPEDIDOS PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LOS ACUERDOS QUE EXPIDE Y, POR TANTO,



33. En esa lógica, resulta improcedente el recurso de queja en contra del acuerdo por el cual un Juez de Distrito ordena remitir los autos de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito auxiliar para que, en su apoyo, dicte la sentencia que corresponda.

VI. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

34. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL UN JUEZ DE DISTRITO ORDENA ENVIAR EL EXPEDIENTE DE UN JUICIO DE AMPARO A UN JUZGADO DE DISTRITO AUXILIAR PARA QUE, EN SU APOYO, EMITA LA SENTENCIA DEFINITIVA CORRESPONDIENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si es o no procedente el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo por el que un Juez de Distrito ordena la remisión de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar a fin de que éste dicte la sentencia correspondiente, llegaron a conclusiones distintas, ya que uno estimó que sí procede el medio de impugnación al constituir dicho proveído una resolución que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia, mientras que el otro consideró que no procede tal medio de defensa al tratarse de una resolución que no tiene esa naturaleza.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que contra el acuerdo por medio del cual un Juez de Distrito ordena enviar el expediente del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente, no procede el recurso de queja, pues dicho acuerdo no cumple con el requisito previsto en el artículo

DEBEN OBSERVAR LOS QUE AUTORIZAN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN.". Localización: [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 23, P./J. 52/2014 (10a.).



97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, consistente en que sea una resolución que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar un perjuicio a alguna de las partes, no reparable en el fallo definitivo.

Justificación: Para que una resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave, es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva. En el caso, el proveído mediante el cual el Juez de Distrito ordena enviar los autos del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente, constituye un acuerdo de mero trámite administrativo que no busca causar un perjuicio a las partes, sino que atiende a la necesidad de abatir el rezago o carga excesiva de trabajo en los órganos jurisdiccionales, y abreviar el tiempo en el dictado del fallo para así cumplir con el derecho de impartición de justicia pronta reconocido en el artículo 17 de la Constitución General de la República.

35. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

RESUELVE

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 52/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, con número de registro digital: 2007919.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL UN JUEZ DE DISTRITO ORDENA ENVIAR EL EXPEDIENTE DE UN JUICIO DE AMPARO A UN JUZGADO DE DISTRITO AUXILIAR PARA QUE, EN SU APOYO, EMITA LA SENTENCIA DEFINITIVA CORRESPONDIENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si es o no procedente el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo por el que un Juez de Distrito ordena la remisión de un juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar a fin de que éste dicte la sentencia correspondiente, llegaron a conclusiones distintas, ya que uno estimó que sí procede el medio de impugnación al constituir dicho proveído una resolución que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia, mientras que el otro consideró que no procede tal medio de defensa al tratarse de una resolución que no tiene esa naturaleza.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que contra el acuerdo por medio del cual un Juez de Distrito ordena enviar el expediente del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente, no procede el recurso de queja, pues dicho acuerdo no cumple con el requisito previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, consistente en que sea una resolución que por su naturaleza tras-



cidental y grave pueda causar un perjuicio a alguna de las partes, no reparable en el fallo definitivo.

Justificación: Para que una resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave, es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva. En el caso, el proveído mediante el cual el Juez de Distrito ordena enviar los autos del juicio de amparo a un Juzgado de Distrito Auxiliar para que, en su apoyo, emita la sentencia correspondiente, constituye un acuerdo de mero trámite administrativo que no busca causar un perjuicio a las partes, sino que atiende a la necesidad de abatir el rezago o carga excesiva de trabajo en los órganos jurisdiccionales, y abreviar el tiempo en el dictado del fallo para así cumplir con el derecho de impartición de justicia pronta reconocido en el artículo 17 de la Constitución General de la República.

2a./J. 11/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 203/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y Segundo del Trigésimo Circuito. 19 de enero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 111/2016, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver la queja 46/2021.

Tesis de jurisprudencia 11/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, EN CUANTO NO CONSTITUYE UNA NORMA GENERAL (ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN, O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN L, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA COMISIONADA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN IV, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍ-



DICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.

V. SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

VI. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.

VIII. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

IX. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.

X. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO. LA OBLIGACIÓN DE SU PRESENTACIÓN SÓLO SURGE FRENTE A PROPUESTAS REGULATORIAS DE CARÁCTER GENERAL (INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV, DE LA LEY GENERAL DE MEJORA REGULATORIA AL ANTEPROYECTO DENOMINADO "ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL").



XI. PROCEDIMIENTO DE MEJORA REGULATORIA. LA FALTA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EN RELACIÓN CON EL ACUERDO IMPUGNADO SE DEBE A UNA DECISIÓN QUE FUE TOMADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA (CONAMER), EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE A SU FAVOR ESTABLECE LA LEY, SIN QUE EN LA PRESENTE VÍA PUEDA CALIFICARSE SU DETERMINACIÓN (ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER RELACIONADOS A UN INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ÓRGANO QUE CELEBRÓ EL CONVENIO CON LA COMISIÓN ACCIONANTE Y QUE NO PODRÍA GENERAR, AL MENOS EN ESTA VÍA, LA INVALIDEZ DEL ACUERDO IMPUGNADO, IMPLICAN UN ASPECTO DE MERA LEGALIDAD QUE NO PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

XIV. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

XV. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

XVI. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA REFORZADA. SE EXIGE CUANDO SE DETECTA ALGUNA "CATEGORÍA SOSPECHOSA", ESTO ES, ALGÚN ACTO LEGISLATIVO EN EL QUE SE VEN INVOLUCRADOS DETERMINADOS VALORES CONSTITUCIONALES QUE EVENTUALMENTE PUEDEN PONERSE EN PE-



LIGRO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA O ADICIÓN DE QUE SE TRATE.

XVII. REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO. LA SECRETARÍA DE ENERGÍA CUENTA CON UN MARGEN RELATIVAMENTE AMPLIO PARA ESTABLECER LAS LÍNEAS QUE HABRÁN DE INCIDIR EN LA REGULACIÓN QUE SE EMITA EN DICHO SECTOR, PERO DEBE SUJETARSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO A LAS LEYES EN LA MATERIA (ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XVIII. REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO. EL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, PERTENECE AL CAMPO ECONÓMICO, NO AL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE NO ES EXIGIBLE QUE DICHO ACUERDO SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA.

XIX. REFORMA ENERGÉTICA. SU MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

XX. SECRETARÍA DE ENERGÍA. TIENE LA ATRIBUCIÓN DE ESTABLECER, CONDUCIR Y COORDINAR LA POLÍTICA ENERGÉTICA, Y EN MATERIA DE ELECTRICIDAD PREVER LOS TÉRMINOS DE LA ESTRICTA SEPARACIÓN LEGAL QUE SE REQUIERE PARA FOMENTAR EL ACCESO ABIERTO Y LA OPERACIÓN EFICIENTE DEL SECTOR ELÉCTRICO, ADEMÁS DE VIGILAR SU CUMPLIMIENTO.

XXI. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL OBJETIVO CENTRAL DE LA REESTRUCTURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO, A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD COMO UNA EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO ATENDIÓ, FUNDAMENTALMENTE, AL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SUMINISTRO DE ENERGÍA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y LA COMPETENCIA.

XXII. COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. ES UN ÓRGANO REGULADOR COORDINADO EN LA MATERIA, CON PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA,



AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN QUE TIENE A SU CARGO LA REGULACIÓN Y EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PARA LA GENERACIÓN DE ENERGÍA, ASÍ COMO EL ESTABLECIMIENTO DE LAS TARIFAS DE PORTEO PARA SU TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN.

XXIII. CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA. ES UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ENCARGADO, FUNDAMENTALMENTE, DEL CONTROL OPERATIVO DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, LA OPERACIÓN DEL MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA, EL ACCESO ABIERTO Y NO INDEBIDAMENTE DISCRIMINATORIO A LA RED NACIONAL DE TRANSMISIÓN Y A LAS REDES GENERALES DE DISTRIBUCIÓN.

XXIV. SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL. SUS EJES RECTORES FUNDAMENTALES A PARTIR DE LA REDEFINICIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTE DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE.

XXV. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE LA RIGE.

XXVI. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. ES UN ÓRGANO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CUYO OBJETO ES GARANTIZAR LA LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA, ASÍ COMO PREVENIR, INVESTIGAR Y COMBATIR LOS MONOPOLIOS, LAS PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, LAS CONCENTRACIONES ILÍCITAS Y DEMÁS RESTRICCIONES AL FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LOS MERCADOS, EN LOS TÉRMINOS EN QUE ESTABLECEN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y LAS LEYES.

XXVII. ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXVIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.



XXIX. PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXX. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE UNO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD ES EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y DE SUS EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS Y EMPRESAS FILIALES, PARA PROMOVER LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL Y GARANTIZAR EL CARÁCTER DE SERVICIO DE INTERÉS PÚBLICO Y UNIVERSAL DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO, NO VULNERA LA CONSTITUCIÓN GENERAL NI ATENTA CONTRA LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA (DISPOSICIÓN 1.2.4. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXI. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN PROACTIVA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS DE CONFIABILIDAD PARA LA PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DE DICHO SISTEMA, RESULTA CONTRARIA AL NUEVO ESQUEMA GENERADO COMO CONSECUENCIA DE LA REFORMA ENERGÉTICA (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 3.8.4. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA OTORGA AL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA LA FACULTAD DE EJERCER EL CONTROL OPERATIVO DE DICHO SISTEMA Y, POR ENDE, LE CORRESPONDE IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS PARA MANTENER SU CONFIABILIDAD (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 3.8.4. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).



XXXIII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ELABORARÁ LA PROPUESTA DE PLANEACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA RED NACIONAL DE TRANSMISIÓN Y LOS ELEMENTOS DE LAS REDES GENERALES DE DISTRIBUCIÓN EN GENERAL, NO CONSTITUYE, POR SÍ SOLA, EL MODELO A SEGUIR DE DICHA PLANEACIÓN (DISPOSICIÓN 3.8.5. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXIV. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD PROPONER A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE INFRAESTRUCTURA NECESARIOS PARA PROMOVER EL SERVICIO PÚBLICO Y UNIVERSAL DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO, ASÍ COMO LA AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS REDES, DISTORSIONA EL PROCESO DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA QUE DEBE IMPERAR EN LOS ES LABONES DE GENERACIÓN Y SUMINISTRO ELÉCTRICO (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 5.4. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXV. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LOS PROCESOS DE INTERCONEXIÓN DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS NO SON DETERMINACIONES QUE LE CORRESPONDA REALIZAR A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, SINO COORDINADAMENTE A LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA Y AL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 5.23. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXVI. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE LOS NUEVOS SERVICIOS CONEXOS VINCULADOS A LA OPERACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL NECESARIOS PARA GARANTIZAR SU CALIDAD, CONFIABILIDAD, CONTINUIDAD Y SEGURIDAD (DISPOSICIÓN 4.17. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).



XXXVII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. NO ES DISCRIMINATORIA LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ QUE LOS GENERADORES QUE REPRESENTEN EN EL MERCADO ELÉCTRICO MAYORITARIO A CENTRALES ELÉCTRICAS CON ENERGÍA LIMPIA INTERMITENTE, CUYAS CARACTERÍSTICAS PROVOQUEN UN INCREMENTO DE LOS REQUISITOS DE SERVICIOS CONEXOS PARA GARANTIZAR LA CONFIABILIDAD EN LA OPERACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, DEBERÁN CUBRIR EL COSTO ASOCIADO A DICHO INCREMENTO (DISPOSICIÓN 8.10. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXVIII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. DISPOSICIÓN AL TENOR DE LA CUAL SE ESTABLECE QUE, RESPECTO AL MERCADO PARA EL BALANCE DE POTENCIA, LAS CENTRALES CON FUENTE DE ENERGÍA LIMPIA INTERMITENTE NO PROVEEN UNA CANTIDAD FIRME DE POTENCIA, PORTANTO, NO APORTAN A LA CONFIABILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO (DISPOSICIÓN 10.8. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XXXIX. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA NO TIENE COMPETENCIA PARA RECHAZAR SOLICITUDES DE ESTUDIOS DE INTERCONEXIÓN NI PARA EMITIR UN DICTAMEN QUE DEBA SER TOMADO EN CUENTA POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA AL MOMENTO DE EVALUAR Y, EN SU CASO, OTORGAR EL PERMISO DE GENERACIÓN (INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13. Y 5.15., EN ESTA ÚLTIMA DISPOSICIÓN, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN QUE ESTABLECE "Y EL DICTAMEN DE VIABILIDAD DE INTERCONEXIÓN EMITIDO POR EL CENACE" DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XL. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA FACULTAD DEL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA DE EMITIR UN DICTAMEN DE VIABILIDAD



O, EN SU CASO, DE RECHAZAR SOLICITUDES DE ESTUDIOS DE INTERCONEXIÓN, NO SE ENCUENTRA EN EL ÁMBITO QUE EL LEGISLADOR, EN CUMPLIMIENTO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA, DISEÑÓ PARA LAS AUTORIDADES DEL SECTOR (INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13. Y 5.15., EN ESTA ÚLTIMA DISPOSICIÓN, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN QUE ESTABLECE "Y EL DICTAMEN DE VIABILIDAD DE INTERCONEXIÓN EMITIDO POR EL CENACE" DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XLII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA PODRÁ RECHAZAR LAS SOLICITUDES DE LAS CENTRALES ELÉCTRICAS CON ENERGÍA LIMPIA INTERMITENTE, EÓLICA O FOTOVOLTAICA EN UN PUNTO DE INTERCONEXIÓN, ZONA, REGIÓN O SISTEMA EN LA CUAL YA SE TIENEN ELEMENTOS DE TRANSMISIÓN Y TRANSFORMACIÓN CONGESTIONADOS, CONSTITUYE UNA BARRERA A LA COMPETENCIA Y A LA LIBRE CONCURRENCIA (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 10.2. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XLII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA PRELACIÓN DE LA SEGURIDAD DEL DESPACHO SOBRE LA EFICIENCIA ECONÓMICA RESULTA CONTRARIA A LAS LEYES APLICABLES AL NO EXISTIR UN CRITERIO QUE ASÍ LO ESTABLEZCA (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 7.1. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XLIII. SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL. LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA PODRÁ INSTRUIR EN CUALQUIER MOMENTO LA ASIGNACIÓN Y DESPACHO DE UNIDADES DE CENTRAL ELÉCTRICA FUERA DE MÉRITO, PARA LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS CONEXOS REQUERIDOS PARA ASEGURAR LA CONFIABILIDAD DE DICHO SISTEMA, CONSTITUYE UNA BARRERA A LA COMPETENCIA Y



A LA LIBRE CONCURRENCIA (INVALIDEZ DE LA DISPOSICIÓN 8.4. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XLIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ EN VÍA DE CONSECUENCIA DE LAS DISPOSICIONES QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS RESTANTES QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA PARA EFECTOS DEL DICTAMEN DE VIABILIDAD, FIGURA QUE FUE DECLARADA INVÁLIDA (INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES 5.12.4., 5.12.7., 5.12.9., 5.12.10. Y 5.12.12. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

XLV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES 3.8.4., 5.4., 5.23., 5.7., 5.12. 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.4., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.7., 5.12.8., 5.12.9., 5.12.10, 5.12.11. 5.12.12., 5.12.13., 5.12.15., EN LA PORCIÓN "Y EL DICTAMEN DE VIABILIDAD DE INTERCONEXIÓN EMITIDO POR EL CENACE", 7.1., 8.4. Y 10.2. DEL ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2020. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. 3 DE FEBRERO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EMITIÓ SU VOTO EN CONTRA Y FORMULARÁ VOTO PARTICULAR. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.



Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de febrero de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda. Por escrito remitido el diecinueve de junio de dos mil veinte mediante el sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alejandra Palacios Prieto, en su carácter de comisionada presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante Cofece) promovió controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal por el acto consistente en el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte.

2. SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes del presente asunto, según lo narrado en la demanda, son los siguientes:

2.1 Antes del dos mil trece, el marco jurídico de la industria eléctrica en México, se basaba en un modelo caracterizado por un monopolio estatal integrado por la Comisión Federal de Electricidad, el cual era un organismo descentralizado que controlaba todos los eslabones de la cadena productiva –generación, transmisión, distribución y comercialización– con la participación de actores privados mediante el autoabastecimiento, cogeneración, autoconsumo o producción independiente para venta directa a la Comisión.

2.2 El veinte de diciembre de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Federal, el cual modificó sustancialmente el marco de la industria eléctrica que prevalecía en México.

2.3 En cumplimiento a lo dispuesto en el decreto mencionado, el once de agosto de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.



2.4 La reforma constitucional y las legislaciones secundarias tuvieron por objeto, en esencia, permitir la participación de particulares en la generación y comercialización (suministro) de energía eléctrica, con la finalidad de atraer inversiones, introducir nuevas tecnologías y generar competencia para mejorar las condiciones de abasto de electricidad a precios competitivos en beneficio de los usuarios.

2.5 El quince de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, el cual es el acto impugnado en el presente asunto.

3. TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 16, 28, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La accionante considera que se transgreden los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia económica, así como de supremacía constitucional que establecen tales artículos, respectivamente, en perjuicio de la autonomía y esfera competencial de la Cofece, y del principio de división de poderes.

4. CUARTO.—Conceptos de invalidez. La demanda de controversia constitucional está formulada de la siguiente manera, con los argumentos que a continuación se sintetizan:

5. En primer lugar, la actora estima que cuenta con interés legítimo para promover el presente medio constitucional, atendiendo a un entendimiento amplio del principio de afectación, en tanto que el acuerdo impugnado impide que exista un mercado eficiente de generación y suministro eléctrico en el que puedan participar y competir diversas empresas con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) obstaculizando, *ex ante*, el ejercicio eficaz de las atribuciones que le son encomendadas a la Cofece por la Constitución Federal.

6. En efecto, señala que en términos del artículo 28 constitucional, a la Cofece le corresponde garantizar la competencia económica y libre concurrencia de manera transversal en todos los mercados de la económica mexicana, salvo en



radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que si el acuerdo impugnado anula los presupuestos que permiten el cumplimiento de dichos principios en el mercado de generación y suministro de energía, es inconcuso que aquella cuenta con interés para controvertir su constitucionalidad a través de la controversia constitucional.

7. Manifestado lo anterior, la Comisión actora hace valer los siguientes conceptos de invalidez:

8. PRIMERO.—El acuerdo impugnado, incluyendo pero no limitado a las disposiciones 1.2.4., 3.8., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.3., 5.14.5. (sic),¹ 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15., 5.23., 7.1., 8.4. y 10.2., contraviene los artículos 28 y 49 de la Constitución Federal, ya que violenta los principios constitucionales de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, vulnerando al mismo tiempo la autonomía y esfera competencial de la Comisión y afectando gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones, en quebranto del principio de división de poderes.

I. Reforma constitucional en materia energética.

8.1 Antes que nada, el veinte de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía (en adelante "la reforma energética") mediante el cual se modificó de manera significativa el modelo de organización industrial del sector eléctrico en México.

8.2 Al respecto, la finalidad de dicha reforma, en esencia, fue solucionar los problemas que estaba enfrentando el sector energético a través de una mayor competencia en la generación y comercialización de electricidad, así como

¹ Además de que no existe la disposición **5.14.5.**, no se ofrece ningún argumento que permita aclarar lo impugnado.



en el mejoramiento del funcionamiento de las instituciones que administraban dicho sector.

8.3 De esta manera, se buscó atraer mayores inversiones y establecer una dinámica de competencia en el sector energético con la finalidad de obtener mejores condiciones en la generación y el abasto de electricidad a precios competitivos, beneficiando a los consumidores, al medio ambiente y a la propia industria.

8.4 Por lo anterior, si bien en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, se prevé que a la Nación le corresponde exclusivamente la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante "SEN"), así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, todas ellas por ser actividades estratégicas del Estado, lo cierto es que dicho ordenamiento permite la participación de actores privados en la generación y comercialización de la energía eléctrica.

8.5 En cumplimiento al régimen transitorio de la reforma energética, el once de agosto de dos mil catorce se publicaron la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad (en adelante "L-CFE"). La exposición de motivos de la primera de dichas leyes vuelve a poner de manifiesto que la finalidad de la reforma fue, esencialmente, generar un mercado eléctrico sólido y competitivo que coadyuve al crecimiento económico del país, a través de la participación de los particulares en la generación de electricidad, para lo cual se estimó imprescindible ampliar el acceso a la Red Nacional de Transmisión (en adelante "RNT"), así como considerar la totalidad de los proyectos de generación –públicos o de particulares– en la expansión de las redes y eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar.

8.6 En concordancia con lo anterior, en la Ley de la Industria Eléctrica se prevé que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia, mientras que en la L-CFE se señala explícitamente que la CFE garantizará el acceso abierto a la RNT y a las Redes Generales de Distribución (en adelante "RGD").



8.7 De lo anterior puede desprenderse que para que efectivamente exista participación de los privados y, por ende, competencia en los eslabones de generación y comercialización resulta necesario que el acceso a la RNT y a las RGD sea abierto y no discriminatorio, pues estas redes constituyen un insumo necesario para transportar la energía eléctrica desde las centrales de generación eléctrica hasta el usuario final.

8.8 Por tanto, aunque CFE transmisión y CFE distribución, ambas empresas productivas subsidiarias de la CFE, mantuvieron la propiedad de las redes, ésta deberá garantizar el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a las redes.

8.9 Justamente para asegurar dichas condiciones en el acceso de las redes, el Centro Nacional de Control de Energía (en adelante "Cenace") que antes pertenecía a la CFE, se convirtió en un organismo público descentralizado encargado del operativo del SEN, el cual se integra, en parte, por la RNT y las RGD instaladas a lo largo del territorio.

8.10 De la misma manera, el Cenace es el encargado de la operación del Mercado Eléctrico Mayorista (en adelante "MEM"), así como de asegurar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes a todos los participantes del MEM.

8.11 Por ello, en la Ley de la Industria Eléctrica se prevé que en la operación del MEM se deberá procurar en todo momento la igualdad para todos los participantes en condiciones de eficiencia, calidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

8.12 Para lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía (en adelante "CRE") como regulador del sector, se encarga de establecer las reglas del MEM y vigilar su operación, así como de expedir las normas y metodologías para garantizar la eficiencia y calidad del SEN. Dichas reglas de mercado están compuestas por las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado.



8.13 En concreto, las bases del mercado establecen el mecanismo de despacho económico, bajo el cual el Cenace toma primero la electricidad generada por la central con mejor oferta (menores costos variables de producción) hasta despachar la capacidad acordada en la oferta; posteriormente se toma la generada por la siguiente central con mejor oferta y así sucesivamente hasta que se cubra toda la demanda estimada y modelada por el Cenace.

8.14 En consecuencia, el precio se determina por el costo variable de la última central despachada que satisface la demanda del mercado y, de esta manera, las centrales con costos menores tendrán una utilidad equivalente a la diferencia entre su costo variable y el de la última central despachada creando así incentivos para generar la electricidad a menores costos.

8.15 En efecto, las dos piedras angulares de la reforma energética para permitir la competencia en el mercado de generación de electricidad consisten en: **1)** garantizar el acceso abierto y no discriminatorio de cualquier central eléctrica a las redes (pues constituye un insumo necesario para que los generadores y suministradores puedan competir en igualdad de circunstancias) y **2)** utilizar el despacho económico de las centrales eléctricas antes descrito para que, a través de la competencia, se fomente la reducción de los costos de la generación de electricidad.

8.16 En relación con la **primera condición**, se dice que la importancia del acceso no discriminatorio a la RNT y a las RGD para asegurar la igualdad de oportunidades en la generación y suministro de energía, responde a que la electricidad producida llega a los usuarios por medio de dichas redes; mientras que a través de la RNT se transporta energía eléctrica a las RGD, al público en general y a las interconexiones de los sistemas eléctricos extranjeros, por medio de las RGD se transporta energía eléctrica al público en general y se integran por las redes de media y baja tensión.

8.17 De esta manera, para que un generador pueda vender su electricidad, requiere de una interconexión a la RNT y a las RGD, mientras que para que un suministrador pueda participar en el MEM, debe asegurar que sus centros de carga estén conectados a las redes.



8.18 Ahora, si bien en términos del marco constitucional y legal aplicable la transmisión y distribución se consideran actividades estratégicas en las que el Estado mantiene su titularidad, lo cierto es que ello no implica que dicha actividad pueda realizarse libre de parámetros, precisamente por el impacto que tienen en otros eslabones que sí están abiertas a la competencia, como la generación y suministro; además, incluso en la L-CFE se prevé que aquella deberá proveer el servicio público de transmisión y distribución en las condiciones apuntadas, sujeta a regulación de la CRE.

8.19 Además, debido a que la CFE también participa en todos los eslabones, aquella está obligada a establecer un plan de separación contable, funcional y estructural entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, para salvaguardar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio.

8.20 Por lo mismo y toda vez que la CFE mantiene el monopolio en las actividades estratégicas de transmisión y distribución, se previó en la Ley de la Industria Eléctrica que el Cenace es el garante del acceso abierto a la RNT y a las RGD a efecto de que los particulares y las empresas productivas subsidiarias de la CFE participen de manera equitativa en las actividades de generación y comercialización.

8.21 Ahora bien, los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y a las RGD también deben desarrollarse bajo la lógica de maximizar su funcionamiento, considerando la igualdad de oportunidades para todos los participantes en el mercado de generación y suministro y sin beneficiar de manera indebida a ciertos participantes de estos mercados.

8.22 Por ello, en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante "Prodesen") que constituye un instrumento que contiene la planeación del SEN, en lo que respecta a los cuatro eslabones (generación, transmisión, distribución y comercialización) se prevé que los Programas de Ampliación y Modernización deberán desarrollarse bajo ciertos principios, entre los que destacan el que se reduzca el costo total de provisión del suministro o eleven la



eficiencia, así como la confiabilidad, calidad o seguridad del SEN de forma económicamente viable.

8.23 De lo anterior se concluye que para que exista la participación de privados en condiciones de igualdad en los eslabones de generación y suministro de electricidad es necesario asegurar el acceso abierto y no discriminatorio a la RNG y a las RGD, así como cerciorarse de que los proyectos de inversión que se propongan para ampliar las redes realmente contribuyan a minimizar los costos en la prestación del servicio y los de congestión, así como a incentivar la generación de electricidad en atención a los criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad de la red eléctrica, sin beneficiar o perjudicar indebidamente a ningún agente económico en lo particular.

8.24 De lo contrario, la dinámica de competencia económica se disminuye de tal manera que se excluye la posibilidad de que la Cofece ejerza de una manera eficaz las facultades constitucionales que le son encomendadas.

8.25 En relación con la **segunda condición**, relativa al despacho económico, esta dinámica de despachar a la central con menos costos de producción (los cuales dependen en gran medida de la tecnología y combustible utilizados) incentiva a las centrales eléctricas, incluidas las de la CFE, a ser más eficientes y productivas precisamente con el objeto de despachar primero su electricidad y obtener el mayor diferencial precio-costos variable.

8.26 Por lo anterior, comprometer el despacho económico significaría que la electricidad de las centrales eléctricas sea despachada con base en criterios distintos al mérito, es decir, a los costos; lo que implicaría que centrales eléctricas con mayores costos de generación (cuya electricidad no sería tomada en cuenta por el Cenace) puedan ser despachadas, mientras que otras más eficientes no lo son.

8.27 Esto elimina las condiciones de competencia en el mercado de generación de electricidad mediante la disminución de costos y, por tanto, es imposible observar competencia en este mercado; lo que incluso se traduce en precios más elevados de electricidad, ya que la última central tendrá mayores costos siempre que no se respete el despacho económico.



Consideraciones en materia de competencia económica relacionadas con el acuerdo impugnado.

a. El acuerdo impugnado compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro.

8.28 La política implementada por el acuerdo impugnado parte del supuesto de que debe asegurarse el acceso a la RNT y a las RGD en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible, permitiendo dar un trato diferenciado a cada solicitante, de tal forma que no se afecte la integridad y funcionamiento del SEN.

8.29 Las **disposiciones 5.7 y 5.13**, establecen que la CRE podrá requerir a quienes soliciten un permiso de generación, un *dictamen de viabilidad de interconexión* emitido por el Cenace; el cual puede rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, sin que ello implique un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD.

8.30 Esto compromete la dinámica de competencia en el mercado puesto que permite al operador del mercado rechazar las solicitudes de interconexión de ciertos participantes con base en criterios abiertos y discrecionales y contrarios al marco jurídico que contempla la igualdad de oportunidades.

8.31 En efecto, el acceso abierto y no discriminatorio requiere que sean las redes las que se adecúen a las necesidades de cargas y de generación conforme a nuevos oferentes o conforme los ya existentes. El artículo 34 de la Ley de la Industria Eléctrica prevé que las reglas establecerán criterios para que el Cenace defina las características específicas de la infraestructura, incluso, permitiéndose que sea el interesado el que absorba el costo en la realización de las obras para instalar la infraestructura requerida o solicitar al Cenace que incluyan obras específicas en los Programas de Ampliación y Modernización de Redes.

8.32 Esta posibilidad de negar las solicitudes de interconexión, además de eliminar la posibilidad de competir en el mercado de generación, puede generar



distorsiones importantes en el desarrollo de la red, comprometiendo a largo plazo la posibilidad de que exista una red que responda a las necesidades de la actividad económica del país.

8.33 Aunado a lo anterior, algunos de los criterios con base en los cuales el Cenace evaluará la viabilidad de las solicitudes de estudios de interconexión, previstos en las **disposiciones 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8. y 5.12.11.**, resultan discriminatorios para ciertas tecnologías. Así, al incluirse aspectos geográficos o climatológicos, se discriminan, sobre todo, las tecnologías eólicas y las fotovoltaicas cuya ubicación depende del recurso natural con base en el cual operan, lo que elimina las condiciones de equidad competitiva entre los generadores.

8.34 Además, los criterios con base en los cuales se evaluará la solicitud implican que la localización de las centrales de generación las definirá la Sener, restringiendo a los particulares esta decisión libremente y, *de facto*, imposibilita la instalación de nuevas centrales eléctricas de fuente renovable en las regiones donde el acceso al insumo no coincida con las zonas de mayor demanda de electricidad.

8.35 En todo caso, el acuerdo otorga amplios espacios de discrecionalidad al Cenace y no se justifica la pertinencia e idoneidad de los requisitos, tomando en cuenta que el acceso a la RNT y a las RGD constituye un insumo necesario para competir en los eslabones de generación y suministro de energía.

8.36 Por su parte, la **disposición 5.15.** prevé que en la evaluación y otorgamiento de permisos deberá tomarse en cuenta la información de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD del Prodesen, así como el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace.

8.37 Esto afecta gravemente a aquellas centrales cuyo recurso para generar electricidad depende de la ubicación geográfica, por ejemplo, donde hay sólo viento, debido a que las opciones para ubicar nuevas plantas generadoras son limitadas; de esta manera se desprende que el acuerdo establece una barrera



para que los particulares puedan instalar y operar centrales conforme a su propio modelo de negocio.

8.38 Además, el acuerdo va más allá de la Ley de la Industria Eléctrica y de su reglamento, toda vez que dichos ordenamientos no prevén a dicho dictamen como un requisito para el otorgamiento de los permisos de generación; de ahí que se estime que se quebranta el principio de subordinación jerárquica de la ley.

8.39 La disposición 10.2. prevé que el Cenace podrá rechazar solicitudes de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, cuando soliciten un estudio en un punto de interconexión, zona, región o sistema en la cual ya se tengan elementos de transmisión y transformación congestionados, por la falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, voltaje, la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones; además, determina que la Secretaría de Energía (en adelante "Sener") determinará la fecha de reapertura de recepción de solicitudes y el seguimiento a aquellas que estén en trámite.

8.40 Lo anterior resulta totalmente discriminatorio para las centrales eléctricas con energía limpia intermitente e implica que no se otorguen nuevas solicitudes de interconexión, cerrando las posibilidades de nuevas centrales eléctricas de este tipo.

b. Compromete el despacho económico, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación.

8.41 Contrario a lo dispuesto por el artículo 101 de la Ley de la Industria Eléctrica, en la **disposición 7.1** se establece que la seguridad de despacho tendrá prelación sobre la eficiencia económica, mientras que en la **disposición 8.4.** se faculta al Cenace para instruir la asignación y despacho de unidades fuera de mérito.

8.42 Lo anterior compromete el despacho económico considerado en las bases 9 y 10 de las bases del mercado y en el manual de energía a corto plazo, puesto que bajo el argumento de asegurar la confiabilidad, se permite despachar primero a las centrales más ineficientes, eliminando la posibilidad de los



oferentes para competir a través de la reducción de sus costos de generación, lo que redundará en electricidad más cara y en una mayor tarifa eléctrica y/o mayor subsidio por parte del Gobierno Federal.

8.43 El acuerdo contiene disposiciones altamente discriminatorias que incrementan los costos de ciertos participantes del mercado y comprometen su posibilidad de competir. La **disposición 10.8.** establece, en esencia, que las centrales con fuente de energía limpia no aportan a la confiabilidad del sistema eléctrico; por lo que en los cálculos del mercado es necesario considerar la capacidad entregada de esas centrales como una disminución en la potencia anual acreditada del participante que las represente en el MEM y como una disminución en los requisitos anuales de potencia (en adelante RAP) de todas las entidades responsables de carga, en forma proporcional a su RAP inicial.

8.44 Esto implica que la potencia acreditada a las centrales con energía limpia será asignada en forma proporcional a todas las entidades responsables de carga, no obstante, no se señala si estas centrales recibirán compensación por la potencia acreditada, lo que es contrario a su derecho de cobro y de lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica y en el manual del Mercado para el Balance de Potencia, pues es discriminatoria y desventajosa para este tipo de centrales; además, no se justifica por qué se estima que la potencia no aporta confiabilidad.

8.45 En el Programa de Ampliación y Modernización de la RNT se contempla la intermitencia de las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas; empero, el acuerdo no habla de ningún estudio que demuestre cambios sustanciales en las condiciones de la RNT que ameriten la implementación de esquemas de acción remedial y mucho menos propone medidas alternativas y menos distorsionantes.

8.46 En la **disposición 8.10.** se prevé que los generadores que representen en el MEM a centrales con energía limpia intermitente y cuyas características impliquen un incremento en los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a las disposiciones administrativas de carácter general (en adelante DACG) y en las reglas del mercado que emita la CRE. Además, la **disposición 4.17.** establece 6 nuevos servicios conexos.



8.47 No obstante, las bases del mercado establecen que los manuales de prácticas de mercado establecerán los casos de excepción en que una porción de los costos se cobre a determinados participantes del MEM cuyas operaciones ocasionen una parte de los requisitos del servicio conexos.

8.48 Por ello, el que se prevea de manera general y no como una excepción un costo adicional por servicios conexos que garanticen la confiabilidad en la operación del MEM, se incumple con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica respecto a garantizar la igualdad de condiciones para los participantes del mercado porque implica una desventaja para los generadores de electricidad a partir de centrales eléctricas de energía limpia.

c. Otorga ventajas exclusivas en favor de la CFE y privilegia plantas menos eficientes y más contaminantes.

8.49 La **disposición 3.8.** prevé que la CFE (en su carácter de transportista y distribuidor) podrá elaborar lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN, así como la propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y los elementos de la RGD, mientras que la **disposición 5.4.** le permite proponer a la Sener proyectos necesarios para promover el servicio público, los cuales serán evaluados y considerados en el Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de las Centrales Eléctricas (en adelante "PIIRCE") y en los Programas de Ampliación y Modernización de las Redes.

8.50 Esto puede comprometer la separación legal de la CFE y la competencia en los eslabones de generación y suministro porque no debe favorecerse a ningún participante en el mercado. Además, al ser la CFE un participante en dichos mercados no debería tener prioridad sobre el resto de los competidores.

8.51 La **disposición 5.23.** permite que la Sener defina proyectos para cumplir la política energética nacional, sobre los cuales debe considerarse su relación en la interconexión en la RNT o las RGD de manera preferente, así como que solicite al Cenace la elaboración de estudios con las premisas que aquella emita para definir las obras de interconexión y de refuerzo; sin embargo,



si bien la Ley de la Industria Eléctrica la faculta para establecer proyectos estratégicos, no le otorga la posibilidad de darles prelación en la interconexión.

8.52 En ese sentido, si la CFE puede proponer proyectos estratégicos a la Sener y ésta puede decidir si dichos proyectos tienen prelación en la interconexión, puede generarse que la CFE beneficie indebidamente a sus empresas subsidiarias, las cuales deben participar en condiciones de igualdad en los eslabones de generación y suministro al no tratarse de actividades estratégicas.

8.53 Además, la **disposición 1.2.4.** establece como uno de los objetivos el fortalecimiento de la planeación estratégica de la CFE y sus empresas productivas, subsidiarias y filiales para promover la planificación integral del SEN y garantizar el servicio público; sin embargo, puede comprometerse la autonomía e imparcialidad de la Cenace como operador del SEN y dar oportunidad o ventajas exclusivas a la CFE.

8.54 De esta manera, de la separación vertical de la CFE y de la autonomía del Cenace depende el logro de los objetivos del marco regulatorio vigente que contempla un modelo de competencia en la generación y el suministro, lo cual exige que no se establezca ningún criterio de preferencia hacia ningún agente económico o tecnología de generación en el acceso a las redes.

8.55 Más aún, si bien los objetivos de seguridad y confiabilidad en el MEM son legítimos, no se justifica que dicha medida sea pertinente, razonable y necesaria; además, de las opciones para dar cumplimiento a los principios constitucionales del sector energético no se justifica que se haya elegido aquella que atenta contra la competencia económica y libre concurrencia.

II. Violación a los artículos 28 y 49 de la Constitución Federal.

8.56 Al emitir el acuerdo impugnado, específicamente las **disposiciones 1.2.4., 3.8, 5.4., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.3., 5.14.5. (sic),² 5.12.8., 5.12.11., 5.13.,**

² Además de que no existe la disposición **5.14.5.**, no se ofrece ningún argumento que permita aclarar lo impugnado.



5.15., 5.23., 7.1., 8.4., 8.10., 10.2. y 10.8. la autoridad demandada impacta la esfera competencial de la Cofece, invade su autonomía y afecta gravemente la regularidad en el ejercicio de sus atribuciones en el sector de la electricidad.

8.57 Esto, toda vez que el acuerdo daña de manera grave el sector de la economía nacional del país, al establecer barreras absolutas a la competencia que bloquean la entrada de competidores e incentivan la salida de otros, no sólo vulnerando los principios constitucionales de competencia económica y libre concurrencia, sino obstaculizando las facultades de la Cofece para intervenir de manera eficaz y garantizar el cumplimiento de esos principios en el mercado de generación y comercialización de electricidad, ya sea por la vía preventiva o correctiva.

8.58 Por otro lado, la Segunda Sala ha reconocido que los conceptos de competencia y libre concurrencia van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia, siendo precisamente lo que propicia el acuerdo impugnado.

8.59 En efecto, aun cuando la reforma constitucional tuvo como objetivo, entre otros, alcanzar la competencia económica y libre concurrencia dentro del sector eléctrico, el acuerdo impugnado atenta contra dichos principios pues: **1)** compromete el acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y a las RGD; **2)** establece tratamiento discriminatorio para unos generadores y, a su vez, ventajas exclusivas en favor de la CFE en perjuicio del interés público; **3)** compromete el despacho económico, eliminando los incentivos para producir a mejores costos y con mejores tecnologías; y, **4)** resta autonomía técnica y neutralidad del Cenace quien tiene el mandato de administrar las redes de forma equitativa.

8.60 Después de volver a ofrecer esencialmente los mismos argumentos esgrimidos a lo largo de la demanda, se precisa que incluso la Ley de la Industria Eléctrica y el artículo vigésimo segundo transitorio de la Ley de Transición Energética otorgan a la Cofece facultades tendentes a garantizar la competencia en el sector de la industria eléctrica; por lo que al quebrantarse los principios constitucionales con el acuerdo impugnado lo que se está provocando es un



vacío de sus facultades, lo cual es contrario al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal.

8.61 De esta manera, el Ejecutivo no tiene permitido emitir regulaciones que incidan de manera preponderante o casi absoluta en una materia que se encomendó a la Cofece como órgano constitucional autónomo, toda vez que es precisamente para evitar intromisiones de otros Poderes que se le dotó de autonomía y de garantías institucionales.

8.62 Incluso, en caso de que emitieran regulaciones de dicha naturaleza, la Sener, la CRE y el Cenace deben hacerlo garantizando la armonización de los principios constitucionales y de las leyes secundarias en la materia, toda vez que en materia energética, tanto la competencia económica como la confiabilidad y seguridad del SEN son directrices del Constituyente Permanente.

8.63 Sin embargo, en contravención a lo anterior, el acuerdo subordina las facultades y la actuación de la Cofece a criterios anticompetitivos e inconstitucionales, interfiriendo de manera preponderante y objetiva o decisiva en su esfera competencial.

8.64 La subsistencia del acuerdo impugnado elimina la función de contrapeso de la Cofece como organismo garante de la libre competencia en el mercado de generación y suministro de energía, pues permite que la Sener, la CRE, y el Cenace, actúen discrecionalmente para favorecer a ciertas empresas (incluidas las que son propiedad del Estado) y para restringir a otras.

8.65 Además, para que aquella pueda desplegar sus facultades de forma eficaz, resulta necesario que existan estructuras que permitan la posibilidad de implementar y desarrollar la libre competencia y competencia, por lo que el acuerdo impugnado, al imponer barreras estructurales absolutas para la entrada de competidores al MEM, vacía *ex ante* la competencia de la Cofece.

8.66 Por último, aun cuando corresponda al Estado la rectoría económica respecto de las actividades de transmisión y distribución en la industria eléctrica –por ser consideradas como áreas estratégicas del Estado– las autoridades



no pueden, so pretexto de ejercer el control y la planificación del SEN, impactar gravemente en las actividades de generación y suministro, en las que por mandato constitucional debe prevalecer la libre concurrencia y competencia económica; ámbito en el que, la Cofece, debe poder desplegar y ejercer sus facultades.

9. SEGUNDO.—El acuerdo impugnado contraviene el artículo 16 constitucional, en virtud de que violenta el principio de legalidad, pues carece de motivación que justifique la necesidad de la política implementada.

9.1 Por principio de cuentas, considera que una vez que se acreditó un principio de afectación, en una demanda de controversia constitucional se pueden alegar diversas violaciones a la Constitución Federal; entre las cuales se encuentra la falta de fundamentación y motivación.

9.2 Al emitirse el acuerdo impugnado debió realizarse una motivación reforzada, la cual resulta exigible para aquellas autoridades que emitan actos materialmente legislativos y que puedan afectar algún derecho fundamental o bien jurídico relevante desde el punto de vista constitucional, como lo son los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el artículo 28 constitucional.

9.3 Tal y como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 11/2004, existen normas generales o actos que por su trascendencia jurídica especial deben demostrar una consideración sustantiva y no meramente formal por parte de las autoridades emisoras.

9.4 Si bien en el caso las autoridades que emitieron el acuerdo gozan de un margen de apreciación para emitir la política en materia energética, era necesario que reforzaran su motivación teniendo en cuenta que el acuerdo incide directamente en los principios de competencia y libre concurrencia.

9.5 De esta manera, en el caso se observa que el acuerdo no ofrece una motivación mínima que permita asegurar que las medidas adoptadas son al menos necesarias y razonables a la luz de las alternativas y de las mejores prácticas en la industria; esto es, no se explican las condiciones específicas del SEN



y mucho menos, la manera en la que dichas medidas contribuirán en alguna medida a conseguir los objetivos propuestos.

9.6 Más aún, no reconoce que los programas de ampliación y modernización de la RNT y las RGD ya consideran la intermitencia asociada a la generación limpia intermitente y de energía solar y de viento, así como escenarios estacionales de demanda, por lo que era necesario demostrar que las condiciones ya pronosticadas han cambiado.

9.7 En el contexto específico, era de especial relevancia explicar por qué sería necesario hacer de lado los principios de acceso abierto y no discriminatorio de las redes, tal como lo exige la Ley de la Industria Eléctrica y la reforma constitucional en materia energética; máxime que de ser necesario implementar una medida de seguridad y estabilidad, una buena práctica sería optar por la que cumpla con dichos objetivos pero que no interfiriera con la esfera de la Cofece.

9.8 Tampoco se explica por qué los demás instrumentos normativos ya existentes no son suficientes para asegurar la confiabilidad del SEN; por ejemplo, la CRE, en ejercicio de sus atribuciones previstas en la Ley de la Industria Eléctrica, ha emitido diversos instrumentos con la finalidad de que el suministro de energía se proporcione bajo condiciones de seguridad, calidad y continuidad.

9.9 El principal instrumento en materia de confiabilidad son las disposiciones administrativas de carácter general que establecen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante SEN) en las cuales se establece, a través de requerimientos técnicos mínimos, las obligaciones que deben cumplir los usuarios en el desarrollo de sus actividades, para asegurar la operación, desarrollo, acceso y uso del SEN, en condiciones que promuevan la continuidad y calidad del suministro eléctrico.

9.10 Las mejores prácticas internacionales evidencian que no se justifica la necesidad de la política implementada en el acuerdo en términos de competencia. Esto, pues existen diversos países cuyos sistemas eléctricos operan con un porcentaje de generación eólica y solar que rebasa significativamente lo observado en nuestro país, sin que en el acuerdo se justifique la medida adoptada.



9.11 Además, debe tomarse en cuenta que en el modelo de Estado regulador, adoptado por los artículos 25 y 28 de la Constitución Federal, la competencia económica se erige como objetivo prioritario, por lo que la regulación que la promueva requiere de un sistema armónico y funcional que refuerce dicha finalidad.

10. TERCERO.—El acuerdo impugnado contraviene el artículo 133 constitucional, en virtud de que atenta contra los principios de supremacía constitucional y de no contradicción normativa, en sus vertientes de concordancia práctica.

10.1 Las disposiciones **1.2.4., 3.8., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.3., 5.14.5. (sic),³ 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15., 5.23., 7.1., 8.4. y 10.2.** contravienen el artículo 133 constitucional, toda vez que mediante el ejercicio de una atribución de sede administrativa se emitió un acuerdo totalmente contrario a lo previsto en la Constitución Federal, así como en las leyes aplicables al sector energético.

10.2 El artículo 33, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Energía para llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el SEN; sin embargo, señala que dichas atribuciones deben ejercerse conforme a las disposiciones aplicables, de ahí que dicha facultad deba ejercerse conforme al orden jurídico, lo que en todo caso se trata de una condición elemental derivada del principio de legalidad que rige a cualquier autoridad administrativa.

10.3 Esto significa que la facultad prevista para la autoridad administrativa se encuentra sujeta al principio de legalidad y supremacía constitucional y debe ser compatible con lo previsto por la Constitución Federal y por las leyes secundarias del sector energético.

10.4 No obstante, en el presente caso se desconocen los principios de competencia económica y libre concurrencia, así como los derechos de los

³ Además de que no existe la disposición **5.14.5.**, no se ofrece ningún argumento que permita aclarar lo impugnado.



consumidores a tener acceso a bienes y servicios en condiciones de competencia, previstos en el artículo 28 constitucional.

10.5 Además, dicho artículo prevé que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica son áreas estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva, pero con la participación de los actores privados en la generación y comercialización, siendo que precisamente la reforma constitucional en materia energética tenía como objetivo fundamental promover la competencia en estos eslabones; lo que nunca podrá acontecer sin un acceso abierto y no discriminatorio de las RNT y RGD.

10.6 El acuerdo impugnado contraviene el marco normativo aplicable a la industria eléctrica contenido en la Ley de la Industria Eléctrica y en la L-CFE, pues compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes; genera barreras artificiales a la entrada; elimina la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores; y establece ventajas exclusivas para otros, todo ello en perjuicio de la competencia de la Cofece, pues dificulta la consecución de los fines que la propia Constitución le mandata conseguir.

10.7 El proceso de creación del acuerdo impugnado no se apegó al procedimiento establecido en el marco constitucional y legal aplicable, ya que no se realizó el análisis de impacto regulatorio correspondiente.

11. QUINTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 89/2020 y lo turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales.⁴

12. Posteriormente, por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas; reconoció

⁴ Se estimó que existía conexidad entre el presente asunto y la controversia constitucional **88/2020**, turnada al Ministro Luis María Aguilar Morales porque se impugnaron actos de contenido similar. Dicho asunto fue desechado mediante proveído de veinticinco de junio de dos mil veinte dictado por el Ministro instructor, decisión que fue confirmada por la Segunda Sala al resolver el recurso de reclamación 51/2020-CA, en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte.



el carácter de partes demandadas al **Poder Ejecutivo Federal** y a la **Secretaría de Energía**, ésta última con reserva de lo que pueda determinarse en la sentencia sobre su legitimación; ordenó su emplazamiento y las requirió para que al dar contestación a la controversia a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal remitieran copia certificada de las documentales relacionadas con el acuerdo recurrido; y, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

13. SEXTO.—**Contestación a la demanda por parte del Ejecutivo Federal.**

Mediante escrito presentado el doce de agosto de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de controversia constitucional.

14. En su contestación se hicieron valer las siguientes causales de improcedencia:

14.1 Primera. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con los numerales 28, párrafo décimo quinto y 105, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que la controversia constitucional **no es la vía idónea para resolver la litis formulada.**

14.2 En efecto, la controversia constitucional no es el medio idóneo para analizar supuestas afectaciones al principio de libre competencia y concurrencia, toda vez que su estudio implicaría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumiera las atribuciones que la propia Comisión actora estima vulneradas.

14.3 Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la intención es que la Suprema Corte realice un procedimiento similar al contenido en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante "LFCE"); sin embargo, dicho análisis supera los alcances de la controversia constitucional que se limita a dirimir posibles afectaciones de la esfera competencial entre poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano.



14.4 Segunda. Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo de la parte actora**, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el numeral 10, fracción I, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Federal.

14.5 Debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, toda vez que no se surte ninguna afectación competencial en perjuicio de la parte actora ni se actualiza un principio de afectación que haga procedente el presente medio de control constitucional.

14.6 Para tener por actualizada la causal referida no es necesario analizar el fondo del asunto, toda vez que la actora no cuenta con ninguna atribución por cuanto hace al Sistema Eléctrico Nacional y mucho menos para regularlo.

14.7 Esto, pues en términos del artículo 28 constitucional, no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, las cuales se consideran actividades estratégicas, siendo que el objeto del acuerdo impugnado es precisamente garantizar el suministro eléctrico y mejorar las necesidades de la demanda energética derivado de la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional.

14.8 Además, resulta insuficiente el argumento relativo a que el acuerdo impugnado le impide ejercer las facultades regulatorias que aduce tener; pues lo cierto es que ésta no tiene ninguna atribución en la materia; de ahí que lo que en realidad cuestiona es la regularidad en el ejercicio de las atribuciones exclusivas del Gobierno Federal.

15. Por otro lado, en relación con los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda, propone los siguientes argumentos:

Respecto del primer y tercer conceptos de invalidez, aquéllos son inatendibles o, en su caso, infundados, por lo siguiente:

15.1 Es necesario reiterar que la controversia constitucional no es el medio idóneo para determinar si existe o no una vulneración a los principios de libre



competencia y concurrencia pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene atribuciones para realizar investigaciones en materia de competencia económica ni sancionar a los agentes económicos.

15.2 Por tanto, en este análisis deberá únicamente determinarse a qué poder u órgano le compete regular al Sistema Eléctrico Nacional en todas sus fases.

15.3 En efecto, conforme a los artículos 25, 27 y 28 todos de la Constitución Federal se desprende que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía, las cuales son consideradas como áreas estratégicas y, por tanto, no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en ellas.

15.4 De esta manera, todos los elementos que integran el SEN son regulados por el Gobierno Federal, por tratarse de un área estratégica del Estado.

15.5 La generación de energía eléctrica es una actividad que debe ser considerada dentro del SEN, pues en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, se encuentra comprendida en la industria eléctrica; asimismo, el suministro eléctrico es un servicio de interés público el cual, junto con la generación, transmisión, distribución y control operativo del SEN, está sujeto a distintas obligaciones.

15.6 La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que las actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado ameritan esa categoría por razones de interés social y necesarias para el desarrollo económico del país.

15.7 Por tanto, y toda vez que la rectoría de la planeación y control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía corresponden exclusivamente al Gobierno Federal, es que la Cofece no cuenta con atribuciones constitucionales ni legales dentro del SEN.

15.8 En ese tenor, si bien la Cofece goza de autonomía, lo cierto es que debe ser respetuosa de los demás principios y del marco de atribuciones que esta-



blece la Constitución Federal pues su existencia no genera una delegación total de facultades de otro poder u órgano del Estado; máxime que en el caso existe una autoridad *ad hoc* para establecer, conducir y coordinar la política energética nacional que es la Sener.

15.9 Dicha política deberá regularse también por la CRE en el ámbito de sus atribuciones y respecto de la cual el Cenace deberá llevar a cabo el control operativo del SEN conforme a sus respectivas competencias, por lo que la Cofece no puede si quiera dictar medidas regulatorias o de planeación, pues de hacerlo, se invadiría la esfera competencial del Poder Ejecutivo.

15.10 Al resolver el amparo en revisión 415/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose de áreas estratégicas del Estado, la Cofece no puede ejercer sus facultades regulatorias.

15.11 De lo anterior puede concluirse que todas aquellas actividades que se prevén en la Constitución Federal como estratégicas, así como aquellas que legalmente se les incorporan (como la generación y suministro de energía eléctrica) forman parte de las facultades regulatorias del Gobierno Federal, en relación con las cuales la Cofece no tiene ningún ámbito de actuación.

15.12 En concreto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevé que la Secretaría de Energía tiene la facultad para establecer, conducir y coordinar la política energética del país y, entre otras cosas, llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables; además dicha facultad también se encuentra reconocida en la Ley de la Industria Eléctrica, junto con la de interpretar para efectos administrativos dicho ordenamiento.

15.13 Ahora bien, la facultad de la Sener y de la CRE en la materia energética, debe perseguir, entre otros objetivos, garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad y continuidad del SEN.

15.14 Como puede observarse, el acuerdo impugnado no pretende regular ningún mercado toda vez que está dirigido a cuestiones operativas y técnicas,



relacionadas con la infraestructura del SEN y su objetivo es garantizar el suministro de energía eléctrica; además, en el artículo 8 de la Ley de la Industria Eléctrica se le reconoce competencia a la Sener para establecer los términos de estricta separación legal de las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica.

15.15 No pasa inadvertido que dicha disposición otorga un marco limitado de participación de la Cofece en el MEM; al respecto, en términos del artículo 105 de la Ley de la Industria Eléctrica cualquiera que detecte prácticas monopólicas en el MEM, tiene la obligación de informar a la Cofece para que proceda conforme a sus facultades y, en su caso, ordene las medidas necesarias para establecer las condiciones de libre competencia y concurrencia.

15.16 De lo anterior se advierte que, la planeación que se ejecuta a través de la política de confiabilidad impugnada, así como el control del SEN, no son materia de competencia y libre concurrencia.

15.17 En el mismo orden de ideas, de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal puede desprenderse que corresponde exclusivamente a la Nación establecer la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el SEN.

15.18 Máxime que en los artículos 94 y 95 de la Ley de la Industria Eléctrica se establece que el MEM operará con base en las características físicas del SEN, que se sujetará a las reglas del mercado, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado, promoviendo las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

15.19 Bajo esa perspectiva, para que el MEM pueda operar adecuadamente y en condiciones de competitividad es necesario contar con la infraestructura y condiciones técnicas para ello; de ahí que las condiciones recién señaladas constituyan presupuestos necesarios para garantizar la confiabilidad en el servicio.



15.20 Esto se corrobora con lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica, de la que se desprende que las actividades de la industria eléctrica deben realizarse en condiciones competitivas, siempre y cuando ello sea técnicamente factible; de ahí que la preservación del SEN se encuentra por encima de intereses económicos particulares pues se trata de una actividad estratégica a cargo del Estado.

15.21 Además, el que el Estado sea el único que pueda determinar la viabilidad de los proyectos presentados por los particulares responde a que es el encargado de preservar la confiabilidad en el SEN.

15.22 De esta manera, contrario a lo manifestado por la accionante, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del SEN son de utilidad pública y, si bien existe la obligación de un acceso abierto y no indebidamente discriminatorio, lo cierto es que dicho acceso estará limitado a la capacidad disponible del sistema, lo cual permite afirmar que puede negarse su acceso cuando exista una causa fundada y sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio.

15.23 Ahora bien, *ad cautelam*, debe considerarse que el acuerdo impugnado constituye la base para que el Estado procure garantizar el suministro eléctrico a toda la población, la cual sólo puede materializarse si se atiende al objetivo de confiabilidad establecido en el propio acuerdo impugnado.

15.24 Por ello, es inconcuso que el acuerdo se emitió para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el suministro eléctrico bajo el principio de confiabilidad, así como para fijar lineamientos que todos los integrantes de la industria, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios e incluso los órganos constitucionales autónomos deben seguir para cumplir el objetivo propuesto.

15.25 Además, en el propio acuerdo se señala que uno de los principios de la política energética nacional es la implementación de la transición energética de manera soberana y progresiva, mediante una política integral para la utilización de las energías renovables y en un aumento ordenado de la generación con la energía limpia ordenada y no conectada al SEN.



15.26 En relación con lo anterior, se resalta que en términos de la Ley de la Industria Eléctrica la Sener y la CRE deberán ejecutar la política de la industria eléctrica, teniendo, entre otros objetivos, impulsar la inversión y la competencia en donde ésta sea factible, por lo que en realidad el acuerdo no tiene otro objeto más que mejorar la calidad y eficiencia del SEN, en beneficio de la propia sociedad pues se evitará la afectación potencial a millones de sus usuarios.

15.27 Por su parte, el aviso de confiabilidad del 2017 tiene un concepto limitado de confiabilidad pues no permite al Estado ejercer la planeación y control del SEN, al producirse una congestión de la Red Eléctrica y que pone en riesgo la confiabilidad del sistema.

15.28 En efecto, el citado aviso obliga al Cenace y a la CRE a aprobar las solicitudes de estudio y de permiso, respectivamente, aun cuando la incorporación a la Red y al MEM resulten inviables técnica y económicamente, lo cual genera una carencia de confiabilidad y, en consecuencia, una afectación a los usuarios finales.

15.29 Con la incorporación de nuevas centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas, así como centrales de ciclo combinado con tecnologías modernas de alta eficiencia con base en combustible de gas natural se ha impactado en una reducción en los precios que ponen en riesgo la rentabilidad de varios proyectos de centrales eléctricas.

15.30 Dicha falta de rentabilidad y la incapacidad de recuperar costos conduce a la quiebra de centrales eléctricas, poniendo en riesgo la continuidad del suministro y la seguridad energética; además, la saturación de la oferta y la congestión de la red eléctrica, no hacen posible el suministro bajo condiciones de confiabilidad.

15.31 De esta manera, el acuerdo impugnado provee mecanismos para incorporar estas centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas y nuevos servicios conexos de una forma gradual y controlada, pues considera acciones que debe emprender el Cenace y la CRE para permitir su acceso a la RNT y a las RGD que garantice confiabilidad en el sistema y dé certidumbre técnica, económica y de suministro eléctrico.



15.32 Por ello, es inconcuso que el acuerdo es un acto administrativo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la normatividad aplicable para garantizar el suministro eléctrico, lo cual no puede hacerse si no se atiende al objetivo de confiabilidad.

15.33 En ese sentido, la política de competencia económica no resulta aplicable y, por tanto, no puede violar el principio de competencia y libre concurrencia, pues se trata de un acto meramente administrativo y que deriva de un área estratégica cuya rectoría se encuentra a cargo exclusivamente del Ejecutivo Federal.

15.34 También resultan inatendibles y, en su caso, infundados los argumentos consistentes en que el acuerdo discrimina a los generadores de energía y favorece artificialmente a la CFE, así como que se merma la independencia y parcialidad de la Cenace.

15.35 En primer lugar, porque la Cofece no hace valer una posible afectación a su esfera de atribuciones, sino a la de un órgano descentralizado de la administración pública federal como lo es el Cenace, lo que demuestra su falta de interés.

15.36 Sin embargo, *ad cautelam*, debe decirse que la participación que se prevé en el acuerdo impugnado de la Cofece, únicamente es un esquema de colaboración con las autoridades energéticas; además de que la accionante desconoce que la Sener puede ejercer la planeación del sector energético.

15.37 Esta regulación, más que generar un perjuicio, da certidumbre a los permisionarios, pues bajo lo establecido por la "Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica" emitida el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el Cenace puede restringir el acceso a la RNT o a las RGD en caso de que la red no disponga de la capacidad necesaria o incluso, puede indicar en qué lugar sí puede acceder el permisionario.



15.38 Esto quiere decir que para conceder el acceso a la conexión, se debe tener la certeza de que la red disponga de la capacidad necesaria para ello, pues a ningún fin práctico se llegaría al conceder un permiso de interconexión, si la red no cuenta con la capacidad suficiente de acuerdo con la infraestructura que tiene.

15.39 De lo anterior se colige que la política energética también puede afectar a las empresas subsidiarias de la CFE encargadas de la generación de energía.

15.40 Adicionalmente, contrario a lo considerado por la accionante, en el acuerdo impugnado no se prevé a la CFE como un único ente, pues lo cierto es que ésta tiene diferentes roles. En primer lugar, pues cuando se trata de la función de transmisión y distribución es el Estado mismo, siendo que cuando es generador, no se le puede considerar como "cualquier generador" porque en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la planeación energética debe buscar, entre otras cuestiones, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado, como lo es la CFE.

15.41 Por último, resulta infundado el tercer concepto de invalidez, pues contrario a lo manifestado, el acuerdo impugnado no viola el principio de supremacía constitucional ni contradice la normatividad aplicable, pues fue emitido conforme a las bases constitucionales y legales en materia de energía eléctrica.

En relación con el segundo concepto de invalidez, se hacen valer los siguientes argumentos:

15.42 El concepto de invalidez en el que se sostiene que el acuerdo impugnado es contrario al principio de legalidad es *inoperante*, toda vez que no se plantea una posible invasión de competencias de la Cofece.

15.43 Al margen de lo anterior, sus argumentos deben declararse infundados, pues el acuerdo impugnado no constituye un acto de molestia para la Comisión actora porque ésta no resiente ninguna afectación a su esfera de atribuciones.

15.44 No obstante ello, se afirma que contrario a lo afirmado, la normatividad combatida se encuentra debidamente fundada y motivada.



15.45 En primer lugar, porque el acuerdo impugnado tiene como propósito, entre otras cuestiones, dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1, párrafo segundo y 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, relativos a promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como establecer la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, contemplando el suministro eléctrico como un servicio de interés público en términos de lo señalado por el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.

15.46 Y, en segundo lugar, contrario a lo manifestado por la accionante, en el caso no era exigible observar una motivación reforzada en la emisión del acuerdo impugnado, toda vez que en él no se establece alguna categoría sospechosa ni se afecta su ámbito de atribuciones.

15.47 Por lo anterior, en el caso es suficiente una motivación ordinaria para considerar que el acuerdo se encuentra debidamente motivado, siendo que, como se expuso en líneas precedentes, la política de confiabilidad contenida en la normatividad impugnada establece un marco racional, técnico, económico, estratégico y de seguridad de suministro eléctrico, el cual se encuentra fundado jurídica y técnicamente.

15.48 Esto, pues si se incorpora al SEN la capacidad de generación en permisos que a la fecha se tienen, se daría una alta sobrecapacidad, además de que la CRE tiene 70 solicitudes adicionales.

15.49 En consecuencia, la falta de rentabilidad e incapacidad de recuperar costos genera la quiebra de centrales eléctricas, poniendo en riesgo la continuidad del suministro y la seguridad energética.

15.50 Adicionalmente, la falta de rentabilidad por la reducción de los precios marginales locales, la saturación de la oferta y la congestión de la red eléctrica no hacen posible el suministro bajo condiciones de confiabilidad, pues la interconexión de las centrales se hace imposible al producirse una afectación de la potencia, frecuencia, regulación y funcionamiento adecuado de los servicios conexos, requeridos por el suministro eléctrico confiable.



15.51 De lo anterior se colige que el acuerdo materializa la obligación del Estado de privilegiar, en todo momento, el interés público; de ahí que no se esté en presencia de ninguna categoría sospechosa.

16. SÉPTIMO.—No contestación a la demanda por parte de la Secretaría de Energía. Mediante proveído de tres de septiembre de dos mil veinte dictado por el Ministro instructor, se señaló que el plazo para contestar la demanda había fenecido sin que la Secretaría de Energía hubiera comparecido para tal efecto, por lo que se fijó fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

17. OCTAVO.—Amicus curiae. Por escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil veinte, el C. Santana Armando Guadiana Tijerina, quien se ostentó como senador presidente de la Comisión de Energía del Senado de la República, realizó diversas manifestaciones bajo la figura de *amicus curiae* y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones.

18. Mediante proveído de veinticinco de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor Luis María Aguilar Morales, determinó no acordar de conformidad su solicitud de recibir notificaciones en el domicilio señalado dado que no tiene el carácter de parte en este medio de control constitucional en términos del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria señalada.

19. NOVENO.—Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento o manifestación alguna.

20. DÉCIMO.—Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el cinco de octubre de dos mil veinte, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

21. DÉCIMO PRIMERO.—Cierre de instrucción. Por auto de esa misma fecha, cinco de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor ordenó agregar



al expediente el **acta de la audiencia** de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; así como, el oficio y el escrito presentados, respectivamente, por el delegado del Poder Ejecutivo Federal y la delegada de la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante los cuales **formularon alegatos** en el presente medio de control constitucional. Consecuentemente, el Ministro instructor, ordenó cerrar la instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

22. DÉCIMO SEGUNDO.—Radicación en la Segunda Sala. Una vez recibidos los autos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presidenta, por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, ordenó su avocamiento, así como su remisión a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**

23. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵ 10, fracción I⁶ y 11, fracción V,⁷ de la

⁵ **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

⁶ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁷ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁸ y tercero⁹ del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, en el que no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—Precisión de la litis

24. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ se precisa que de la lectura integral de la demanda, lo que se impugna en este asunto es el Acuerdo por el que se emite la Política de Confianza, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional en lo general y, por lo que hace a su contenido se reclama, en lo particular, las disposiciones **1.2.4, 3.8.** (de tal disposición a su vez los incisos **3.8.4 y 3.8.5**) **4.17, 5.4, 5.7, 5.12, 5.12.1, 5.12.2, 5.12.3, 5.12.5, 5.12.6, 5.12.8, 5.12.11, 5.13, 5.14.5 (sic),¹¹ 5.15, 5.23, 7.1, 8.4, 8.10, 10.2, y 10.8.**

TERCERO.—Oportunidad

25. En términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover una controversia constitucional, cuando se impugnan actos, será

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁸ "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁹ "**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹⁰ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

¹¹ Además de que no existe la disposición **5.14.5.**, no se ofrece ningún argumento que permita aclarar lo impugnado.



de treinta días a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado, a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o a partir de que el actor se ostente sabedor de aquéllos.¹²

26. En el caso, la Cofece cuestionó el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional con motivo de su publicación, realizada el **quince de mayo de dos mil veinte** en el Diario Oficial de la Federación, por lo que debe considerarse que fue a partir de ese momento en que la actora tuvo conocimiento del acto impugnado en la presente controversia constitucional.

27. Ahora bien, para estar en aptitud de determinar si la presentación de la demanda resulta oportuna, es necesario tomar en cuenta que mediante el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó, como medida urgente, suspender las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, debido al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19.

28. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales Números 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las controversias constitucionales.

29. Ahora bien, no pasa inadvertido que conforme al Acuerdo General Número 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos

¹² **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."



mil veinte, se habilitaron los días y horas que resultaran necesarias durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte con el objeto de proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión y para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL).¹³

30. Sin embargo, lo anterior no significó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el citado Acuerdo General Plenario Número 14/2020 ello no aconteció sino hasta el tres de agosto del dos mil veinte.¹⁴

31. En consecuencia, si la suspensión de los términos inició el dieciocho de marzo del dos mil veinte; el acuerdo impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte y se levantó la suspensión el tres de agosto siguiente, el término de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional **corrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.**

32. De esta manera, si la demanda fue presentada de manera electrónica el **diecinueve de junio de dos mil veinte** mediante el sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que su presentación fue **oportuna.**

¹³ **Acuerdo General Número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

"**SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este acuerdo general, con el objeto de que:

"1. El Ministro presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los Acuerdos Generales Plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos Acuerdos Generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

¹⁴ El mismo razonamiento fue utilizado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, en sesión pública de siete de septiembre de dos mil veinte.



CUARTO.—Legitimación activa

33. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso I),¹⁵ otorga legitimación a los órganos constitucionales autónomos para promover una controversia constitucional contra actos o disposiciones generales emitidas por el Poder Ejecutivo Federal.

34. Por su parte, los artículos 10, fracciones I y II y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia prevén que esos órganos podrán tener el carácter de actor o demandado, los cuales deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.¹⁶

35. Sentado lo anterior, se reconoce legitimación a la Cofece para promover la presente controversia constitucional, al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal y al haber comparecido por conducto de funcionario autorizado para ello.

36. En efecto, la demanda fue presentada por Alejandra Palacios Prieto, en su carácter de comisionada presidente de la Comisión Federal de Competencia

¹⁵ **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

¹⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



Económica, lo que acredita con copia certificada de los oficios por los cuales la vicepresidenta del Senado de la República hace del conocimiento su designación, así como el acuerdo único por el cual se amplía el periodo de su designación; la cual, en términos del artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica tiene las facultades para promover una controversia constitucional cuando así lo apruebe el Pleno de la Comisión.¹⁷ Dicho requisito se tiene por cumplido en atención a que en el expediente obra la copia certificada del Acuerdo CFCE-159-2020 de once de junio de dos mil veinte, emitido por el Pleno de la Comisión, mediante el cual se autorizó a la promovente para presentar la demanda que en este asunto se analiza.

QUINTO.—**Legitimación pasiva**

37. Por cuanto hace a la legitimación pasiva, ésta constituye una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda; al mismo tiempo, debe comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

38. En primer término, debe precisarse que la parte actora señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal, *por conducto de la Secretaría de Energía*, por lo que en el acuerdo de admisión se tuvo tanto al Ejecutivo Federal como a la dependencia señalada como autoridades demandadas; empero, se precisó que por cuanto hacía a la legitimación de esta última, desde luego se podría decidir lo conducente al momento de dictar sentencia.

¹⁷ **Ley Federal de Competencia Económica**

"Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"I. Actuar como representante legal de la Comisión con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la ley;

"II. Otorgar poderes a nombre de la Comisión para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representada ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares; así como acordar la delegación de las facultades que correspondan, en los términos que establezca el estatuto orgánico. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados a la Comisión o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. **El presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...**" (Énfasis añadido).



39. En primer lugar, por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal se advierte que dicho Poder puede ser demandado en una controversia constitucional.

40. Adicionalmente, comparece en su representación Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, el cual se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁸ y con el punto único del acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,¹⁹ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, por lo que de igual manera debe reconocérsele legitimación.

41. En cuanto a la Secretaría de Energía, debe decirse que el acuerdo impugnado fue emitido por Norma Rocío Nahle García en su carácter de titular de dicha dependencia, por lo que se encuentra legitimada pasivamente en la presente

¹⁸ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

¹⁹ **Acuerdo presidencial**

"ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



controversia constitucional; lo anterior con independencia de que sea un órgano subordinado del Ejecutivo Federal.

42. En efecto, en términos de los artículos 1 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía forma parte de la administración pública federal centralizada pues es una de las dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de sus asuntos.²⁰

43. En ese sentido, para estar en aptitud de decidir si se le debe reconocer legitimación pasiva a la Secretaría de Energía, aparte de la que se le debe reconocer al Poder Ejecutivo Federal, debe tenerse presente la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en torno a los órganos de gobierno derivados para efectos de su legitimación pasiva en una controversia constitucional.

44. En efecto, los órganos primarios –previstos expresamente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal– cuentan con legitimación activa para acudir a la presente controversia constitucional, así como con legitimación pasiva para actuar como demandados en este medio de control constitucional.

45. Por su parte, la doctrina constitucional de este Alto Tribunal ha sido consistente en afirmar que a los "órganos de gobierno derivados" es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no se les debe reconocer legitimación activa para promover una controversia constitucional, ya que no se encuentran previstos dentro de los supuestos de la tutela jurídica de dicho medio de control constitucional, la cual se traduce en la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé únicamente para los órganos originarios del Estado.

²⁰ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"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."

"Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"...

"Secretaría de Energía; ..."



46. Sin embargo, también se ha dicho que para tener legitimación pasiva no se requiere ser un órgano originario del Estado, por lo que dicha condición debe analizarse en cada caso particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida y al espectro de protección del presente medio de control constitucional.

47. Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas P. LXXII/98 y P. LXXIII/98, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."²¹ y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."²²

48. Asimismo, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios y derivados, en la jurisprudencia P./J. 84/2000, "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.",²³ se precisó que también debe atenderse a la subordinación jerárquica. De esta forma, sólo podrá reconocerse la legitimación pasiva de un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

49. Empero, cuando el órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o Poder de los señalados en la Constitución Federal, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr su cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

²¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 789, registro digital: 195025.

²² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790, registro digital: 195024.

²³ "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294.



50. Por este motivo, desde la controversia constitucional 1/2001, se le reconoció el carácter de parte demandada a la Comisión Federal de Competencia Económica aun cuando todavía era un órgano subordinado del Poder Ejecutivo Federal, porque tenía autonomía e independencia para ejecutar sus determinaciones. Dicha determinación quedó reflejada en la tesis P./J. 10/2004, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA."²⁴

51. Desde entonces, ese criterio se ha aplicado en distintos precedentes en los que se ha reconocido la legitimación pasiva de órganos que si bien no son originarios, emiten sus resoluciones con total autonomía. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la legitimación pasiva de las Secretarías de Estado cuando intervienen en el refrendo del decreto que se impugna; esto, al considerarse que éste reviste autonomía.

52. Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."²⁵

53. En tal virtud, si se ha reconocido legitimación pasiva a los secretarios de Estado, cuando hayan intervenido en el refrendo del decreto impugnado, por

²⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056, registro digital: 182015.

²⁵ "Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738.



identidad de razón, debe tenerse como parte demandada, además del Poder Ejecutivo Federal, al secretario de Estado, cuando el acto que se impugna fue emitido directamente por su titular, en uso de sus atribuciones legales.²⁶

54. Lo anterior es acorde con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria en la materia que dispone que será parte demandada aquella entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado,²⁷ así como con la tesis que guarda el rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."²⁸

55. Se debe reconocer legitimación a la referida dependencia, con independencia de que ésta no haya dado contestación a la demanda, pues la única consecuencia prevista en la ley reglamentaria de la materia ante la falta de cumplimiento de dicha carga procesal es que se harán presumir como ciertos los hechos que se le imputan directamente, salvo prueba en contrario.²⁹

SEXTO.—Causas de improcedencia

56. En la contestación de la demanda, el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Federal, hizo valer como causal de improcedencia la

²⁶ A la misma determinación se arribó, por ejemplo, en la **controversia constitucional 5/2009**, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho de agosto de dos mil doce.

²⁷ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

²⁸ Tesis P. XV/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, registro digital: 172562.

²⁹ **Artículo 30.** La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."



prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia,³⁰ en relación con los numerales 28, párrafo décimo quinto (sic)³¹ y 105, fracción I, de la Constitución Federal,³² toda vez que la controversia constitucional **no es la vía**

³⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

³¹ El párrafo décimo cuarto [que es el que se refiere a la Cofece] del artículo 28 constitucional establece lo que sigue:

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."

³² "Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa;

"b) La Federación y un Municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"e) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"f) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"g) Dos Municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

"k) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.



idónea para resolver la litis formulada, en tanto no es el medio para analizar supuestas afectaciones al principio de libre competencia y concurrencia, toda vez que su estudio implicaría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumiera las atribuciones que la propia Comisión actora estima vulneradas.

57. Lo anterior, porque, refiere la parte demandada, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la intención es que la Suprema Corte realice un procedimiento similar al contenido en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, lo que supera los alcances de la controversia constitucional que se limita a dirimir posibles afectaciones de la esfera competencial entre Poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano.

58. Asimismo, el Poder Ejecutivo Federal hace valer la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo de la parte actora**, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el numeral 10, fracción I,³³ ambos de la ley reglamentaria en la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Federal, ya que estima que debe sobreseerse porque no se surte ninguna afectación competencial en perjuicio de la parte actora ni se actualiza un principio de afectación que haga procedente el presente medio de control constitucional, añadiendo que para tener por actualizada la causal referida no es necesario analizar el fondo del asunto, toda vez que la actora no cuenta con ninguna atribución por cuanto hace al Sistema Eléctrico Nacional y mucho menos para regularlo.

59. Ello, porque en términos del artículo 28 constitucional, no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, las cuales se consideran actividades estratégicas, siendo que el objeto del acuerdo impugnado es precisamente garantizar el suministro eléctrico y mejorar las necesidades de la demanda energética derivado de la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

³³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."



60. Además, señala que resulta insuficiente el argumento relativo a que el acuerdo impugnado impida a la actora ejercer las facultades regulatorias que aduce tener; pues ésta no tiene ninguna atribución en la materia; de ahí que lo que en realidad cuestiona es la regularidad en el ejercicio de las atribuciones exclusivas del Gobierno Federal.

61. Pues bien, para examinar las causas de improcedencia planteadas, se tiene presente, como se puede apreciar de la lectura de los conceptos de invalidez, así como del propio considerando de *procedencia* de la demanda (VIII), que la actora estima que el acuerdo impugnado incide de manera grave y trascendental en la esfera competencial que configura la Constitución Federal a su respecto, en lo que atañe a garantizar la competencia y la libre concurrencia en el sector de electricidad, concretamente en los eslabones de generación y suministro, pues refiere que tales actividades no se encuentran dentro de aquellas que son estratégicas, sino en un sistema de competencia económica, siendo que, desde su punto de vista, dicho acuerdo establece indebidamente ventajas exclusivas para ciertos agentes en perjuicio tanto del proceso de competencia, como del interés público, contraviniendo lo previsto en el artículo 28 de la Constitución.

62. Lo anterior, porque estima que el acuerdo impugnado compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución (a la RNT y a las RGD), creando con ello barreras artificiales a la entrada y eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores, siendo un mercado distinto al relativo al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y que, por ende, no constituye actividad estratégica del Estado; y, además, otorga ventajas exclusivas para ciertos agentes en perjuicio tanto del proceso de competencia, como del interés público, vulnerando lo previsto en el artículo 28 de la Constitución Federal.

63. Particularmente, por lo que hace al acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y a las RGD, aduce que se erige una barrera artificial para participar y competir en los mercados de generación y suministro de energía eléctrica, disminuyendo el tamaño y eficiencia del mercado; y señala que eso se debe a que:

"... tanto el acceso abierto no discriminatorio y el despacho económico garantizan la entrada de empresas más eficientes al mercado y que éstas sean



despachadas, de modo que la utilidad que logren obtener los generadores de electricidad sea el resultado de que sus costos son menores al precio de la última central despachada. Es decir, dicha utilidad responde a la competencia por la reducción en costos, lo que indica que el mercado está operando de manera eficiente. Por el contrario, si la regulación distorsiona este mecanismo por medio de discriminar a favor de ciertos competidores para despacharlos o darles acceso a las redes, implica que algunos agentes con menores costos salgan del mercado, a cambio de que los más ineficientes sean despachados. En esta circunstancia, la utilidad resultante de las centrales generadoras no es resultado de la competencia por la reducción de costos, sino que constituyen una renta monopólica derivada de la existencia de barreras regulatorias."

64. Así, sostiene que de permanecer estas barreras, se ve imposibilitada para velar por la eficiencia del mercado como lo ordena la Ley Federal de Competencia Económica, ya que cualquier actuación que realice, como son las investigaciones por prácticas monopólicas, por concentraciones ilícitas o el propio control de concentraciones, se daría en un mercado que, por la regulación impuesta, mantendría rentas monopólicas, de manera que no alcanzaría la eficiencia a través de la competencia económica.

65. En ese sentido, refiere que se lesiona su esfera competencial porque se imposibilita, en los hechos, tutelar la libre concurrencia y competencia en el sector eléctrico, en contra de lo que establece el artículo 28 constitucional, así como los numerales 10 y 12, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica.

66. La disposición constitucional citada, añade la actora, supone la presencia de un órgano constitucional autónomo, regulador en materia de competencia económica, que tiene atribuciones en cualquier sector; pero, ello deja de tener sentido si la regulación sectorial afecta gravemente el mercado de generación de electricidad, sobre todo el de comercialización o suministro de energía, como sucede con la política regulatoria impugnada que vacía *ex ante* la competencia de su competencia.

67. En ese contexto, dice la actora, si bien como órgano constitucional autónomo que es, por mandato constitucional, le corresponde garantizar el funcionamiento



eficiente de los mercados, hay casos en los que la acción del regulador sectorial, al establecer barreras absolutas a la competencia, afecta de forma generalizada al mercado, de manera que se hace nugatorio su funcionamiento eficiente, y con ello, la posibilidad de que esa Comisión garantice precisamente la eficiencia del mercado, a pesar de que por mandato constitucional ha de generarlo e incentivarlo.

68. A continuación se examinan las causas de improcedencia antes aludidas, en torno a la vía y al interés legítimo, en conjunto, por estar íntimamente vinculadas.

69. El planteamiento de improcedencia en el sentido de que la controversia constitucional no es la vía idónea para resolver la litis planteada por la parte actora debe desestimarse, pues desde luego esta Suprema Corte no podría asumir las atribuciones que la Comisión Federal de Competencia Económica estima vulneradas, llevando a cabo un procedimiento equivalente al previsto en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica,³⁴ inserto en el capítulo I, *De las investigaciones para determinar insumos esenciales o barreras a la competencia* del título IV denominado: *De los procedimientos especiales*, de dicha ley.

70. Lo anterior, porque, en efecto, la controversia constitucional se constriñe a dirimir posibles afectaciones en la esfera competencial entre Poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano; y, en el caso planteado, la Comisión Federal de Competencia Económica, si bien no plantea que el acuerdo impugnado afecte una atribución que específicamente le haya conferido la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, la Ley Federal de Competencia Económica, lo cierto es que hace valer violaciones a su esfera competencial sobre la base de un **concepto de afectación amplio**, el cual ha sido examinado en diversos precedentes, como en la **controversia constitucional 117/2014**,³⁵ cuyas

³⁴ **LFCE:** "Artículo 94. La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, mismo que se realizará conforme a lo siguiente: ..."

³⁵ Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de mayo del dos mil quince, por unanimidad de diez votos (ausente: Eduardo Medina Mora I.), bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



pautas para establecer la procedencia de ese medio de regularidad constitucional son aplicables al presente caso.

71. Ciertamente, atendiendo a la finalidad de la controversia constitucional, esta Suprema Corte ha interpretado que no toda violación constitucional es apta de examinarse en esta vía, sino únicamente las que guarden relación con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a aquellos que traten sobre la invasión, vulneración o simple y llanamente, que versen sobre la afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional; y, con motivo de la aplicación de este criterio, se ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación.

72. En ese sentido, la Primera Sala ha establecido que para acreditar la afectación suficiente para lograr la procedencia de este medio de regularidad constitucional *"es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales."*³⁶

73. Ahora, no obstante la amplia concepción del principio de afectación, dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, criterio que ha dado lugar a que se reconozcan dos supuestos de improcedencia de la controversia constitucional: **a)** cuando las partes exclusivamente aleguen violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales³⁷ o **b)** cuando aleguen

³⁶ Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."

³⁷ En ese sentido véase la tesis P./J. 83/2011 (9a.), Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429, registro digital: 160588, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS CARECEN



exclusivamente violaciones de estricta legalidad.³⁸ En cualquiera de dichas hipótesis, esta Suprema Corte ha concluido que bajo esos parámetros de control, no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados en controversia constitucional.

DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sustener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

³⁸ Es aplicable en lo conducente y por analogía la tesis 1a. CLXXXI/2009, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 1002, registro digital: 166198, del siguiente tenor: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO. Por su propia y especial naturaleza, la controversia constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su



74. Ahora, los supuestos de improcedencia de referencia, cuando la parte actora de forma exclusiva alegue violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales, o bien cuando sólo se aleguen violaciones de mera legalidad, se diferencia de los casos en que la actora manifieste una afectación a algún ámbito de su esfera competencial regulada directamente en la Constitución Federal, como se sostuvo en la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.", previamente citada.

75. Ciertamente, como se estableció en el precedente del que derivó esa tesis,³⁹ el interés legítimo se sustenta en la naturaleza propia de la controversia constitucional, cuyo objeto de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción en su artículo 105, fracción I, por lo que para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este medio de control constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.

76. Siendo importante señalar que el agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier

ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución General de la República. En ese sentido, si analizado el tema constitucional de invasión de esferas en controversia constitucional se concluye que el actor carece de interés legítimo por falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción, resulta improcedente analizar en esta vía la legalidad del acto impugnado por vicios propios, pues como lo ha sostenido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación, lo cual no se actualiza en el supuesto indicado, pues si el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del recurrente ni los agravios que, como nivel de gobierno, le irroga el acto reclamado, es indudable que el actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido a través de la controversia constitucional."

³⁹ Controversia constitucional 91/2012, resuelta por la Primera Sala por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



ámbito que incida en su esfera regulado directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

77. Así es como, por ejemplo, en variados asuntos tanto el Pleno como las Salas de esta Suprema Corte han analizado controversias constitucionales promovidas por los Poderes Judiciales Locales en las que se aduce la vulneración de las garantías de autonomía e independencia judicial; o controversias promovidas por Municipios por afectación a la integración de sus órganos de gobierno o a su hacienda pública.

78. De esta forma, resulta que, por lo general, el estudio del interés legítimo se ha reservado hasta el análisis de fondo, en tanto que no es posible disociar la improcedencia del juicio alegada, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, ello salvo en aquellos casos en que la inviabilidad de la acción resulte evidente, porque la norma o el acto impugnado no afecte en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, esto es, que haya circunstancias que reflejen de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto, sin que éste sea el caso, como se verá en líneas posteriores.

79. Cabe precisar que este Alto Tribunal ha determinado que los supuestos de improcedencia referidos –casos que involucran el examen de violaciones a normas constitucionales sustantivas y meras violaciones de legalidad– deben considerarse de estricta aplicación, pues en caso de que entremezclados se encuentren alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, entonces, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

80. En ese sentido, se tiene presente el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), derivada de la controversia constitucional 117/2014, precedente previamente citado, de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO



SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.⁴⁰

81. Ahora, considerando que el fundamento de las facultades de la Cofece como órgano garante de los principios de competencia económica y libre concurrencia se halla en la Constitución Federal, concretamente en el párrafo décimo cuarto de su artículo 28, de suerte que para examinar el alcance de sus facultades en un determinado sector de la economía nacional, el sector eléctrico, se habrá de partir no sólo desde la perspectiva legal; de ahí que los cuestionamientos que formula dicha Comisión, en el caso concreto, frente a las facultades desplegadas por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, en el sector eléctrico, se habrán de responder desde la Constitución.

⁴⁰ Tesis del Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, registro digital: 2010668, cuyo texto es del siguiente tenor: "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."



82. De esta forma, con independencia de que en la demanda existan argumentos que podrían no estar relacionados directamente con la esfera competencial de la Cofece, como por ejemplo que se estime respecto de ciertas disposiciones que son contrarias a la ley, lo cierto que tales conceptos de invalidez no pueden examinarse en abstracto de forma aislada, sino en su conjunto, partiendo de la base de que se hace valer una vulneración a las atribuciones competenciales de un órgano constitucional autónomo.

83. Esto es, para la procedencia de la controversia constitucional es suficiente con que exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de una disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.

84. Es importante poner de manifiesto cómo ha ido evolucionado la doctrina de esta Suprema Corte en torno al principio de interés legítimo, pues, como se ha dicho, el Poder Ejecutivo Federal, estima que debe sobrepasar en el caso porque no existe una afectación al ámbito competencial de la Cofece, y que los conceptos de invalidez que sustentó no se orientan a demostrar una afectación a su órbita competencial, sino que la pretensión que subyace en su escrito inicial es que esta Suprema Corte lleve a cabo directamente un procedimiento equivalente al previsto en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica.

85. Pero, como se ha adelantado, este planteamiento de improcedencia debe **desestimarse**, pues no se puede decir desde este considerando del examen de las causas de improcedencia que estemos en presencia de un caso donde la impugnación sea ajena al ámbito competencial de la actora, pues se estima que el acuerdo impugnado puede eventualmente llegar a incidir en su ámbito de atribuciones, y, por ende, concurre lo que esta Suprema Corte ha denominado como principio de afectación.

86. Sobre ello,⁴¹ debe resaltarse que para la procedencia del presente medio de impugnación, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia

⁴¹ Se toma en consideración lo expuesto en la controversia constitucional 206/2017, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte el tres de marzo de dos mil veinte, en donde se atendió a los precedentes en los que se ha examinado el interés legítimo.



de la Nación que debe identificarse una afectación en la esfera de competencias del órgano actor legitimado constitucionalmente para promover una controversia constitucional. Este criterio se sustenta en la naturaleza del medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución General confiere a ciertos órganos legitimados.

87. Al respecto, se ha sostenido que para que un órgano contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General cuente con el interés (en este caso, legítimo) para dar pie al análisis de regularidad constitucional de actos o normas a través de una controversia constitucional, resulta imprescindible que con la emisión de esos actos o normas exista cuando menos un principio de afectación;⁴² el cual puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias, sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales

⁴² Sintetiza el criterio la tesis 2a. XVI/2008, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, registro digital: 170357, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación."



establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Criterio que deriva de una multiplicidad de precedentes, de los cuales se pueden resaltar los siguientes:

- En la controversia constitucional 9/2000,⁴³ se explicó que el interés legítimo implica una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, en razón de su especial situación frente al acto que consideran lesivo. Así, el interés legítimo se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada es susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en que se encuentra, la cual necesariamente debe estar tutelada legalmente para que pueda demandarse su estricta observancia, ello en términos de la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."⁴⁴

⁴³ Este caso fue promovido por el Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala, y se resolvió en la sesión de dieciocho de junio de dos mil uno, por mayoría de diez votos. En la sentencia se determinó que la integración de los Ayuntamientos está protegida constitucionalmente, porque es resultado de un proceso de elección popular directa; por tanto, si se separa de su encargo a un presidente municipal con motivo de conductas relativas a su función pública, entonces se afecta la integración del Ayuntamiento y, por consecuencia, su orden político y administrativo, con lo que se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en controversia constitucional. Sin embargo, si se trata de conductas que no son derivadas de su función pública, entonces, no se actualiza ese interés legítimo del Ayuntamiento.

⁴⁴ Dicha tesis P./J. 83/2001, fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, de julio de 2001, en la página 875, registro digital: 189327, y su texto es el siguiente: "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



- Posteriormente, en la controversia constitucional 5/2001,⁴⁵ se amplió el concepto de interés legítimo precisándose que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve, pero siempre y cuando exista un principio de afectación para combatir la emisión de normas generales por parte de un órgano que, a su juicio, carece de competencia para ello. De tal asunto se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."⁴⁶

- Por su parte, en la controversia constitucional 328/2001,⁴⁷ se determinó que el interés legítimo implica la afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; consecuentemente, se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar

⁴⁵ Este asunto se promovió por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y se resolvió en la sesión de cuatro de septiembre de dos mil uno, por unanimidad de diez votos.

⁴⁶ Esta tesis P./J. 112/2001, fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, de septiembre de 2001, en la página 881, registro digital: 188857, y su texto es el siguiente: "Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."

⁴⁷ Esta controversia fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero, y se resolvió por mayoría de nueve votos en la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil tres.



de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para poder exigir su estricta observancia, con base en tales premisas se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES."⁴⁸

- Adicionalmente, en la controversia constitucional 33/2002,⁴⁹ se explicó que cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, la vía es claramente improcedente; sin embargo, si esto puede estar relacionado con un estudio de fondo puede ser procedente, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."⁵⁰

⁴⁸ Esta tesis P./J. 54/2004, fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de agosto de 2004, en la página 1154, registro digital: 180916, y su texto es el siguiente: "De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional."

⁴⁹ Esta controversia fue promovida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se resolvió por unanimidad de nueve votos en la sesión de veintinueve de junio de dos mil cuatro. Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero y estuvo ausente el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

⁵⁰ Esta tesis P./J. 50/2004, fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de julio de 2004, en la página 920, registro digital: 181168. Su texto es el siguiente: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno,



88. Estos precedentes, entre otras cuestiones, han llevado a esta Suprema Corte, como se sostuvo en la citada controversia constitucional 206/2017, a sostener que "es incorrecta la afirmación genérica consistente en que, en una controversia constitucional, la parte actora únicamente pueda acreditar una afectación relevante (al grado de tener actualizado el interés legítimo) cuando afirme que se le desplaza, sustituye o se le priva del ejercicio de una facultad constitucional de la cual es titular. Tal cuestión desconoce la amplia línea de precedentes en donde se ha superado una concepción estrecha del interés en controversia –propriadamente perteneciente al del interés jurídico que no es aplicable a este medio de control constitucional–, y que implica que la doctrina actual de esta Corte incluye dentro del universo de agravios posibles sujetos a ser analizados en una controversia cualquier afectación resentida por normas o actos que pudiese tacharse de irregular por emitirse en contravención de las cláusulas competenciales atrincheradas en la Constitución; a pesar de que el titular de la facultad constitucional sea un tercero."

89. Asimismo, se concluyó que "*la afectación jurídicamente relevante en una controversia constitucional no se acredita sólo con la supresión de una*

cuyo rubro es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible dissociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."



facultad propia, sino que puede tratarse de una afectación resentida por la emisión de normas u actos que, de alguna manera, incidan en la esfera jurídica del actor. Como lo hemos dicho, 'cuando a través de dicho medio de control constitucional [la controversia constitucional] se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación'".

90. Cabe destacar que la multicitada controversia constitucional 206/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de diversos artículos del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Comisión Federal de Competencia Económica, se estableció que los artículos cuestionados en la demanda formaban parte del entablado normativo que regula el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el ámbito de la Comisión Federal de Competencia Económica [en ese precedente dicha Comisión fue órgano demandado], y que bajo esa lógica, si bien la mayoría de los argumentos del actor [el INAI] buscaban demostrar una incompatibilidad entre tales preceptos y lo previsto en las leyes generales, ello no era una razón para tener por *insatisfecho* el interés legítimo, como equivocadamente lo quería hacer ver la Cofece.

91. Lo anterior, se sostuvo en aquél precedente, porque no podía dejarse de advertir que la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. de la Constitución General establece que el INAI será el responsable de *garantizar* el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley, aunado a que las normas reclamadas del reglamento, aunque fueron ideadas por la Cofece para ser aplicadas en su régimen interno, tenían una incidencia en el ámbito de actuación del INAI, pues las modulaciones que se hicieran a la forma de ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en normas secundarias (incluyendo las emitidas por órganos constitucionales autónomos como parte de un reglamento interno), de manera indirecta, impactaban en el desempeño de la competencia del INAI, considerando que entre sus facultades,



se encuentra la de conocer de los asuntos relacionados con el acceso en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales derivado de información y/o datos de los organismos constitucionales autónomos.

92. Finalmente, cobra especial relevancia lo dicho en el precedente en comento, controversia constitucional 206/2017, en el sentido de que en este medio de impugnación *"no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente."*

93. Ahora, en el caso que nos ocupa, y para tener un acercamiento a la materia que subyace en el acuerdo impugnado, cabe considerar que la Ley de la Industria Eléctrica en sus numerales 2, 4, y 7,⁵¹ prevé lo relativo a la regulación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercializa-

⁵¹ **"Artículo 2.** La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

"Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:

"I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;

"II. Ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad;

"III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley;

"IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta ley;

"V. Cumplir con las obligaciones en materia de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables; y,



ción de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), la operación del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), actividades de la industria eléctrica, así como lo referente al suministro eléctrico, disposiciones de las que se desprende que la **industria eléctrica** comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del SEN, así como la operación del MEM; y, el **sector eléctrico** comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria.

94. Precisado lo anterior y en el contexto del recuento de precedentes, se considera que en el presente caso **se acredita precisamente un principio de afectación**. Ello pues la política impugnada en la demanda incide en el sector energético, donde confluyen, entre otros, empresas de la industria eléctrica y dentro de las actividades de dicha industria se encuentran las relativas a la generación y suministro de electricidad, que están abiertas a la competencia, siendo que la Cofece, por mandato constitucional es garante de los principios de competencia económica y libre concurrencia. En ese tenor, si bien varios de los argumentos de esa Comisión actora buscan acreditar que las disposiciones contenidas en el acuerdo impugnado son contrarias a varios principios y normas constitucionales, así como a la normatividad concerniente a ese sector de la economía, ello no es una razón para tener por *insatisfecho* el interés legítimo.

95. En principio, porque no puede dejarse de advertir que el párrafo décimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal establece que la Cofece será la responsable de *garantizar* la libre competencia y concurrencia. Asimismo, el párrafo vigésimo⁵² del propio precepto constitucional establece que esa

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."

"**Artículo 7.** Las actividades de la industria eléctrica son de jurisdicción federal. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales proveerán lo necesario para que no se interrumpan dichas actividades."

⁵² "La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

"..."



Comisión será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones. En concatenación con ello, tampoco puede pasarse por alto que el acuerdo impugnado, por el que la Secretaría de Energía emitió la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, establece líneas de política dirigidas a los Integrantes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Centro Nacional de Control de Energía, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía e instituciones de investigación, que pueden eventualmente tener una incidencia en el ámbito de actuación de la Cofece.

96. A saber, la Cofece, según el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal,⁵³ es un órgano constitucional autónomo que, entre sus facultades, se encuentra la de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución y las leyes. Naturaleza y competencia que se reitera y regula en los artículos 10⁵⁴ y 12⁵⁵ de la Ley Federal de Competencia Económica, aplicable a

⁵³ El párrafo décimo cuarto del artículo 28 constitucional establece lo que sigue:

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."

⁵⁴ **LFCE:** "Artículo 10. La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

⁵⁵ **LFCE:** "Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta ley;



todas las áreas de la actividad económica,⁵⁶ ley en la que se explicita que la Cofece tiene atribuciones para imponer las sanciones derivadas precisamente

"II. **Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia**; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos;

"...

"IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;

"...

"XI. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre concurrencia o competencia económica a que hacen referencia ésta u otras leyes y reglamentos;

"XII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, **respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por autoridades públicas**, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XIII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de **los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir autoridades públicas**, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XIV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, **sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos** y decretos en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, **respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica**, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"...

"XVIII. Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia;

"XIX. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias



de aquellas conductas, esto es, de las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos⁵⁷ en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, entre otras facultades.

97. Consecuentemente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el establecimiento de líneas de política⁵⁸ con cuyo arreglo, conforme al artículo tercero transitorio del acuerdo impugnado,⁵⁹ la Comisión Reguladora de

o figuras análogas que realicen las autoridades públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos;

"...

"XXVII. Establecer mecanismos de coordinación con autoridades públicas en materia de políticas de libre concurrencia y competencia económica y para el cumplimiento de las demás disposiciones de esta ley u otras disposiciones aplicables;

"...

"XXX. Las demás que le confieran ésta y otras leyes."

⁵⁶ **LFCE:** "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República."

⁵⁷ LFCE: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. **Agente económico:** Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica; ..."

⁵⁸ En términos del acuerdo impugnado las líneas de política deben seguirse por todos los Integranes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Centro Nacional de Control de Energía, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía e instituciones de investigación.

⁵⁹ "Tercero. Con arreglo en la presente política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, en el ámbito de sus facultades y competencias, deberán llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a las reglas de mercado y a las 'Disposiciones administrativas de carácter general que contienen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional: código de red, conforme dispone el artículo 12, fracción XXXVII de la Ley de la Industria Eléctrica' y las que resulten necesarias en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional."



Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), deberán llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a las reglas de mercado y a las "Disposiciones administrativas de carácter general que contienen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional: código de red, conforme dispone el artículo 12, fracción XXXVII, de la Ley de la Industria Eléctrica"; y, las que resulten necesarias en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, ello incide entre otras, en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, lo que eventualmente puede tener un impacto en el desempeño de la competencia que tiene la Cofece, pues las mencionadas actividades se prestan precisamente en un régimen de libre competencia, de ahí que en principio no resultan ajenas al margen de actuación de dicha Comisión, conforme a las atribuciones que tiene como órgano constitucional autónomo.

98. Por tanto, dado que las líneas de política contenidas en el acuerdo impugnado serán las pautas de acuerdo con las cuales se habrán de regular las reglas de mercado y diversas disposiciones administrativas en torno al Sistema Eléctrico Nacional, cabe la posibilidad de que la Cofece acuda a este Alto Tribunal para garantizar el respeto a los principios de competencia económica y libre concurrencia, precisamente porque aquello habrá de incidir en la forma en que participan en el mercado eléctrico quienes llevan a cabo actividades relativas a la generación y suministro de electricidad, que están abiertas a la competencia, y, con ello, en la **facultad de la Cofece reconocida constitucionalmente y regulada legalmente de garantizar justamente esos principios.**

99. En suma, como se ha dicho, *"en controversias no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente"*, lo que conduce a esta Segunda Sala a aceptar la viabilidad de ocuparse de los planteamientos de invalidez relacionados con la **desatención** a lo previsto en los principios constitucionales que regulan al sector energético, particularmente en la industria eléctrica, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, pero sólo en algunas de las actividades de ese sector, los relativos a la competencia económica y libre concurrencia, principios respecto de los cuales, por mandato constitucional es órgano garante la Cofece.



100. Finalmente, existe una razón adicional para que el motivo de improcedencia que nos ocupa deba desestimarse, en tanto que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las cuestiones que involucren aspectos de estudio de fondo, tales como si las normas reclamadas realmente afectan el principio de supremacía y si son o no incompatibles con las leyes de la materia, no pueden examinarse como parte de los requisitos de procedencia, respecto de lo cual es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." ⁶⁰

101. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por esta Segunda Sala, procede examinar el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Metodología

102. Para brindar claridad, a continuación se inserta, a manera de índice, el orden que se seguirá en el estudio del presente asunto:

I. Octavo. Contenido del acuerdo.

II. Noveno. Examen del concepto de invalidez en que se alega que no se respetaron las reglas del procedimiento ante la ausencia de análisis de impacto regulatorio.

III. Décimo. Examen del "segundo" concepto de invalidez en el que se alega falta de motivación reforzada.

IV. Décimo primero. Marco constitucional y legal aplicable en materia energética.

⁶⁰ Tesis P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, Novena Época, registro digital: 193266, de texto siguiente: "En reiteradas tesis de este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."



V. Décimo segundo. Marco constitucional y legal aplicable relativo a la Cofece (competencia económica).

VI. Décimo tercero. Perspectivas para el examen de fondo.

VII. Décimo cuarto. Examen de fondo.

Apartado	Temática	Disposiciones impugnadas
A	Fortalecimiento de la CFE	1.2.4., 3.8. (3.8.4. y 3.8.5.) 5.4. y 5.23.
B	Nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes	Servicios conexos: 4.17. y 8.10. Balance de potencia: 10.8.
C	Dictamen de viabilidad e incorporación de energías limpias intermitentes	Dictamen: 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13. y 5.15. Energías limpias intermitentes: 10.2.
D	Despacho económico	7.1 y 8.4.

OCTAVO.—**Contenido del acuerdo.**

103. El contenido del acuerdo que se impugna en lo particular es del tenor literal siguiente:

"Capítulo V.

"Disposiciones generales

"1. Objetivo

"1.2. Establecer una política de confiabilidad que contribuya a una planeación y operación racional e integral del SEN conforme a los objetivos nacionales;

"...



"**1.2.4.** Fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico;

"...

"**3. Sujetos obligados y obligaciones particulares**

"Atendiendo los lineamientos establecidos en la presente política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN:

"...

"**3.8.** Con la finalidad de fortalecer permanentemente la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN, mediante la optimización de los costos y asegurando la confiabilidad, la **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**, en su carácter de transportista y distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas, para:

"...

3.8.4. La elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN.

"**3.8.5.** Elaborar la propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y los elementos de las RGD.

"...

"**4. Definiciones**

"Para los efectos de la presente política, además de las definiciones previstas en la LIE, su reglamento y la LTE, se entenderá en singular o plural por:

"...



"4.17. Nuevos servicios conexos

"Son servicios vinculados a la operación del SEN y que son necesarios para garantizar su calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad, y que complementan a los servicios conexos señalados actualmente en la LIE. Estos servicios son proporcionados por los integrantes de la industria eléctrica para asegurar la suficiencia y la seguridad de despacho en el SEN. De manera enunciativa más no limitativa se enuncian algunos servicios conexos:

"• Seguimiento de rampas por seguimiento a la demanda, efecto de la irradiación, nubosidad y ráfagas de viento.

"• Control de voltaje de unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

"• Arranque negro (arranque emergencia).

"• Energía inercial de centrales eléctricas síncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

"• Flexibilidad operativa de elementos de transmisión y de unidades de centrales eléctricas.

"• Cobertura de la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaica y eólicas, y centros de carga especiales.

"...

"Capítulo VI.

"Dimensiones de la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional

"5. Planeación

"...



"5.4. La CFE, como empresa productiva del Estado, propondrá a la Sener proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal de suministro eléctrico. Dichos proyectos serán evaluados y considerados en: Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD.

"...

"5.7. Obtener un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace es la base para la planeación y funcionamiento eficiente del SEN y considerando que la CRE cuenta con atribuciones para requerir al solicitante la presentación de información y documentación necesaria para resolver sobre las solicitudes de permisos de generación, por temas de confiabilidad, podrá requerir, entre otros, un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace.

"...

"5.12. El Cenace evaluará la viabilidad de las solicitudes estudios de interconexión en función de:

"5.12.1. La demanda y consumo de la zona, región o sistema, relacionada con dicha solicitud;

"5.12.2. El estado del punto solicitado de interconexión, zona, región o sistema, en donde no deberá existir congestión de transmisión o transformación;

"5.12.3. La dispersión geográfica en la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por zona, región y sistema;

"...

"5.12.5. Las características climatológicas de cada punto de interconexión, por zona, región y sistema;

"5.12.6. El espaciamiento entre las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, zona, región y sistema;



"...

"**5.12.8.** El efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente;

"...

"**5.12.11.** El margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por centrales eléctricas con energía limpia intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona; y,

"...

"**5.13.** Una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión el Cenace podrá emitir un dictamen de viabilidad de interconexión. Por razones de confiabilidad antes enumeradas y sobre la base de la evaluación de la viabilidad, el Cenace podrá rechazar las solicitudes de estudios de interconexión, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.

"**5.14.** El Cenace podrá instruir a los transportistas o distribuidores la celebración de contratos de interconexión o conexión, respecto de los proyectos que den cumplimiento a esta política, previa realización de los estudios correspondientes por parte del Cenace.

"**5.15.** En la evaluación y en su caso, otorgamiento de permisos de generación que realiza la CRE, se deberá tomar en cuenta la información de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD, el Prodesen y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace, con la finalidad de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.

"...

"**5.23.** De conformidad con la LIE, la Sener podrá definir proyectos estratégicos de centrales eléctricas cuyo desarrollo e implementación resultan necesarios



para cumplir con la política energética nacional y que deberá considerarse su prelación en la interconexión en la RNT o las RGD de manera preferente, así como solicitar al Cenace la elaboración de los estudios con las premisas que emita la Sener, para definir las obras de interconexión y obras de refuerzo.

"7. Seguridad de despacho

"7.1. La seguridad de despacho tiene prelación sobre eficiencia económica. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en:

" ...

"8. Nuevos servicios conexos

" ...

"8.4. El Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN.

" ...

"8.10. Los generadores que representen en el MEM a centrales eléctricas con energía limpia intermitente, cuyas características provoquen un incremento de los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a lo establecido en DACG y en las reglas del mercado, que emita la CRE.

" ...

"10. Incorporación de energías limpias intermitentes

" ...

"10.2. Si alguna central eléctrica con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, solicita un estudio en un punto de interconexión, zona, región o sistema



en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones. El Cenace con base en criterios de suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, podrá rechazar dichas solicitudes. En su oportunidad la Sener determinará la fecha de reapertura de recepción de solicitudes y el seguimiento a las solicitudes en trámite.

"...

"**10.8.** Respecto al Mercado para el Balance de Potencia, las centrales con fuente de energía limpia intermitente no proveen una cantidad firme potencia, por tanto, no aportan a la confiabilidad del sistema eléctrico. En los cálculos del Mercado para el Balance de Potencia considerar la capacidad entregada de estas centrales eléctricas con energía limpia intermitente como una disminución en la potencia anual acreditada del participante que las represente en el MEM, y como una disminución en los requisitos anuales de potencia (RAP) de todas las entidades responsables de carga, en forma proporcional a su RAP inicial. ..."

NOVENO.—Examen del concepto de invalidez en el que se alega que no se respetaron las reglas del procedimiento ante la ausencia de análisis de impacto regulatorio

104. En la nota 60 a pie de página del escrito inicial de demanda, la actora alega que el proceso de creación del acuerdo impugnado no se apegó al procedimiento establecido en el marco constitucional y legal aplicable, ya que no se realizó el análisis de impacto regulatorio correspondiente.

105. Lo anterior porque la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) y la Cofece, suscribieron dos convenios de colaboración en materia de mejora regulatoria, que a la fecha se encuentran vigentes, cuyo objetivo es implementar programas y actividades que tiendan a la interacción de ambos, para sistematizar actividades conjuntas tendentes a promover la eficiencia económica y en los mercados de bienes y servicios del país, así como la mejora regulatoria en los procesos de elaboración y aplicación de las regulaciones.



106. Agrega que en dichos convenios se prevé la oportuna y eficaz participación [de la Cofece] en los procedimientos de revisión y análisis de los anteproyectos de regulaciones elaboradas por las distintas dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como en sus manifestaciones de impacto regulatorio que sean presentadas a la Conamer.

107. Sin embargo, señala que como se puede apreciar de la página de internet de la Conamer, el expediente con el anteproyecto del acuerdo ahora impugnado fue aperturado el mismo día en el que este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el quince de mayo de dos mil veinte; y en atención a una supuesta inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria previsto en la LGMR; no se efectuó el análisis.

108. Así, concluye la actora, la emisión del acuerdo impugnado no se apegó al marco constitucional y legal normativo aplicable, siendo que **la falta de cumplimiento a la política de mejora regulatoria** por sí sola evidencia la falta de regularidad del acuerdo impugnado, máxime que la política pública plasmada en dicho instrumento tiene objetivos que *"pudiesen afectar directamente en las condiciones de competencia el impacto que genera en la industria eléctrica, y generar las inminentes consecuencias negativas tanto para los agentes económicos que participen en ésta, como para los usuarios finales"*.

109. De las manifestaciones esgrimidas por la Comisión actora puede desprenderse que no solamente combate la ausencia de la presentación del análisis de impacto regulatorio *per se*, sino también que ello le impidió manifestarse al respecto, como lo ordenan los convenios que señala haber celebrado con la entonces Cofemer.

110. Pues bien, expuesto lo anterior, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que los argumentos recién expuestos resultan infundados.

111. Esto, pues si bien no existió tal análisis antes de la publicación de la política impugnada, ello se debe a que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (en adelante Conamer) notificó a la Sener la **inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria** previsto en la Ley General de Mejora Regulatoria del anteproyecto denominado "Acuerdo por el que se emite la Política de Confianza, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional".



112. Esta respuesta se obtuvo como resultado del formulario que presentó la Sener de manera electrónica a través del Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio de la Conamer para obtener la exención del análisis de impacto regulatorio, lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia.⁶¹

113. Ciertamente, de la consulta a la página de internet de la Conamer, se tuvo acceso al expediente 13/0011/150520, formado con motivo de la solicitud de exención del análisis de impacto regulatorio presentada por la Sener el quince de mayo de dos mil veinte, en relación con el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.⁶²

114. Al desahogar el formulario que se presentó para los efectos precisados, la Sener tuvo que responder a distintos cuestionamientos, como lo son la definición del problema y objetivos generales de la regulación, así como el **impacto de la regulación**, en la que debió *justificar las razones por las que consider[a] que la regulación propuesta no genera costos de cumplimiento para los particulares, independientemente de los beneficios que ésta genera*, lo que satisfizo, para lo que interesa destacar, de la siguiente manera:

"4. Justifique las razones por las que considera que la regulación propuesta no genera costos de cumplimiento para los particulares, independientemente de los beneficios que ésta genera:

⁶¹ **Ley reglamentaria**

"Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁶² El expediente consultado, así como todas las constancias que lo integran, están disponibles en la siguiente liga: <http://187.191.71.192/expedientes/24399>.



"Lejos de crear nuevas obligaciones o modificar los derechos existentes, esta política busca cumplir con los objetivos constitucionales y legales señalados en el apartado previo, por lo que **no establece requisitos adicionales ni costos para su cumplimiento, ya que no se imponen trámites ni se cambian los parámetros que se fijaron en el aviso por el que se da a conocer la política de confiabilidad, establecida por la Secretaría de Energía, del 28 de febrero de 2017.**

Es decir, aunque ese Aviso estuvo acotado a ciertos elementos, se mantienen todos sus parámetros, a saber: (i) el límite superior aceptable de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el Sistema Eléctrico Nacional; (ii) el valor de la energía no suministrada; (iii) el valor eficiente de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el Sistema Eléctrico Nacional, tomando en cuenta el valor de la energía no suministrada y el costo de capacidad de la tecnología de generación en referencia; y, (iv) valores indicativos de las reservas de planeación mínimas y valores indicativos de las reservas eficientes de planeación en cada sistema interconectado en cada año. Que como ya se mencionó, fueron valores que en ese momento se identificaron como necesarios para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia, el establecimiento del Mercado para el Balance de Potencia y de las subastas de energía eléctrica desarrolladas por el Centro Nacional de Control de Energía, el día de hoy son criterios insuficientes para una adecuada política de confiabilidad que esté relacionada con la seguridad de despacho, en términos de la continuidad, calidad y seguridad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional o que esté relacionada con la seguridad de despacho, para satisfacer la demanda eléctrica bajo condiciones de calidad y continuidad, manteniendo las características y condiciones de las variables eléctricas que cumplan los requerimientos técnicos que aseguren el correcto desempeño e integridad de las instalaciones de los usuarios finales y satisfaciendo la demanda eléctrica, y en cualquier caso, cumpliendo los requerimientos de calidad y seguridad óptimos para el correcto desempeño del Sistema Eléctrico Nacional establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica. En atención a lo anterior, esta política establece lineamientos generales que permitirán a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, en concordancia con las atribuciones que cada una tiene, en el ámbito de su competencia, sin ir más allá de las obligaciones constitucionales o legales actualmente establecidas. Lo anterior, a efecto de garantizar el suministro eléctrico, bajo el principio de confiabilidad, según se define en el artículo 3, párrafo primero, fracción X, de la Ley de la Industria Eléctrica, a fin de operar,



regular y supervisar el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, en concordancia con los artículos 1, 25, 27 y 28 de la Constitución y demás disposiciones citadas en los considerandos de la emisión de este instrumento." ⁶³ (Énfasis añadido)

115. Como respuesta a tal solicitud, mediante diverso oficio CONAMER/20/2019 de quince de mayo de dos mil veinte, ⁶⁴ signado por el director de manifestaciones de impacto regulatorio, se notificó a la Sener la **inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria** previsto en la Ley General de Mejora Regulatoria del anteproyecto denominado "Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional". Para tomar dicha decisión se expresaron los razonamientos que a continuación se transcriben:

"Sobre el particular, se observa que el anteproyecto se trata de una política que establece lineamientos generales que permitirán a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, en concordancia con las atribuciones que cada una tiene, en el ámbito de su competencia, sin ir más allá de las obligaciones constitucionales o legales actualmente establecidas.

"En atención a lo anterior, y dado que se trata de un instrumento programático que establece directrices que deberán seguir las autoridades competentes en materia del Mercado Eléctrico Mayorista de conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica (al respecto, la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía), respecto a diversas acciones que dichas autoridades deberán procurar en términos de la confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, la Conamer observa que los lineamientos establecidos se tratan como tal de ejes de política que deberán procurar, y en su caso derivado de la publicación de la política en comento, los órganos reguladores coordinados en materia energética que deban emitir regulaciones o actos administrativos de carácter general,

⁶³ Para mayor prontitud en su búsqueda, se inserta la liga que remite directamente al formulario desahogado por la Sener: <http://187.191.71.192/mirs/49386>.

⁶⁴ El cual también obra en el expediente electrónico 13/0011/150520.



éstos deberán sujetarse al procedimiento de mejora regulatoria previsto en la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) y cumplir así con los plazos y obligaciones establecidas en la misma.

"Aunado a lo anterior, es importante realizar algunos señalamientos como son el hecho que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, el documento en cuestión es una política energética, misma que es emitida sobre la base de las facultades de la Secretaría de Energía, en términos del artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Sobre la base de esta política energética, en el ámbito del 'Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional', la política ordena que ésta sea regulada en el ámbito de las correspondientes facultades por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), así como por el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace).

"En ese orden de ideas, **el anteproyecto en comento, lejos de representar un acto administrativo de carácter general, representa elementos de directrices que deberán seguir y sujetarse los reguladores en la materia para cumplir con los ejes de política establecidos** y que fueron plasmados en la Constitución y en la Ley de la Industria Eléctrica; lo que implica, y se reitera, que **los actos que deriven de la emisión de la política deberán sujetarse a los procedimientos establecidos en la LGMR y en las demás disposiciones aplicables.**

"En virtud de lo anterior, la Conamer está jurídicamente impedida para emitir algún pronunciamiento que tenga sustento en las atribuciones conferidas por la LGMR, respecto del anteproyecto de mérito. ...".⁶⁵ (Énfasis añadido)

116. Pues bien, como puede apreciarse del oficio de referencia, la Conamer estimó que aquella no se encontraba en aptitud de emitir algún pronunciamiento con fundamento en las facultades que le confiere la Ley General de Mejora Regulatoria, toda vez que el proyecto de regulación, lejos de ser un acto administra-

⁶⁵ Para mayor prontitud en su búsqueda, se inserta la liga que remite directamente al oficio de referencia: http://187.191.71.192/expediente/24399/emitido/54731/CONAMER_20_2079.



tivo de carácter general, representa las directrices que deberán respetarse por las demás autoridades en la materia al momento de emitir sus regulaciones; las cuales sí deberán sujetarse a los procedimientos previstos en dicha legislación.

117. Debe decirse que Ley General de Mejora Regulatoria permite que en determinados supuestos los sujetos obligados soliciten la exención de la obligación de elaborar el análisis de impacto regulatorio. Esto se plasma en su artículo 71, en el que se establece que cuando un sujeto obligado⁶⁶ estime que la propuesta regulatoria **no implica costos de cumplimiento para particulares**, lo consultará con la autoridad de mejora regulatoria que corresponda (en este caso la Conamer)⁶⁷ la cual deberá resolver en un plazo no mayor a cinco días, de conformidad con los criterios que para tal efecto se emitan; supuesto en el cual, *se eximirá de la obligación de elaborar el análisis de impacto regulatorio.*⁶⁸

⁶⁶ Entre los que se encuentra la administración pública federal en términos del artículo 3, fracción XIX, de la Ley General de Mejora Regulatoria, a la cual pertenece la Secretaría de Energía en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶⁷ "Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"II. Autoridad de mejora regulatoria: La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, las comisiones de mejora regulatoria de las entidades federativas, municipales o de alcaldías o equivalentes, los comités, las unidades administrativas o áreas responsables de conducir la política de mejora regulatoria en sus respectivos ámbitos de competencia; ..."

⁶⁸ "Artículo 71. Cuando los sujetos obligados elaboren propuestas regulatorias, las presentarán a la autoridad de mejora regulatoria correspondiente, junto con un análisis de impacto regulatorio que contenga los elementos que ésta determine, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 69 de esta ley, cuando menos treinta días antes de la fecha en que pretendan publicarse en el medio de difusión o someterse a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, de la entidad federativa, municipal, alcaldía, según corresponda.

"...

"Cuando un sujeto obligado estime que la propuesta regulatoria no implica costos de cumplimiento para particulares lo consultará con la autoridad de mejora regulatoria que corresponda, la cual resolverá en un plazo que no podrá exceder de cinco días, de conformidad con los criterios para la determinación de dichos costos que al efecto se establezcan en el manual de funcionamiento del análisis de impacto regulatorio que expida cada autoridad de mejora regulatoria. En este supuesto se eximirá de la obligación de elaborar el análisis de impacto regulatorio.

"Cuando de conformidad con el párrafo anterior, la autoridad de mejora regulatoria resuelva que la propuesta regulatoria no implica costos de cumplimiento para los particulares y se trate de una regulación que requiera actualización periódica, esa propuesta y sus actualizaciones quedarán exentas de la elaboración del análisis de impacto regulatorio y el sujeto obligado tramitará la publicación correspondiente en el medio de difusión.

"Para efectos de la exención del análisis de impacto regulatorio a que hace referencia el párrafo anterior, la autoridad de mejora regulatoria correspondiente determinará los elementos esenciales que no podrán ser objeto de modificación en la regulación o regulaciones que se pretendan expedir.



118. Ahora, si bien del oficio que emitió la Conamer no se desprende que se hubiera eximido a la Sener de la obligación de presentar el análisis de impacto regulatorio respectivo, esto se debe a que, según su dicho, tratándose del anteproyecto del acuerdo impugnado ni siquiera resultaban aplicables las reglas y procedimientos previstos en la ley general de la materia, pues tal regulación no podía considerarse como un acto administrativo de carácter general.

119. Efectivamente, sin la pretensión de calificar tal decisión, debe tenerse presente que en términos de la ley general de la materia, la obligación de presentar el análisis de impacto regulatorio surge únicamente frente a las regulaciones que participan de las características previstas en el artículo 3, fracción XV, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"XV. Regulación o regulaciones: **Cualquier normativa de carácter general** cuya denominación puede ser acuerdo, circular, código, criterio, decreto, directiva, disposición de carácter general, disposición técnica, estatuto, formato, instructivo, ley, lineamiento, manual, metodología, norma oficial mexicana, regla, reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier sujeto obligado;

"La regulación o regulaciones a las que hace referencia la presente fracción estarán sujetas al análisis de impacto regulatorio en términos del artículo 71 de la presente ley; ..." (Énfasis añadido)

120. Por consiguiente, puede afirmarse que tratándose de una regulación que no reúna las características que se precisan en la propia legislación, no será necesario presentar el análisis de impacto regulatorio; de ahí que, si a juicio de la Conamer el anteproyecto del acuerdo no representaba una normatividad

En caso de que la regulación o regulaciones impliquen un cambio a dichos elementos esenciales, se sujetará al procedimiento de análisis de impacto regulatorio previsto en esta ley.

"Los sujetos obligados darán aviso a la autoridad de mejora regulatoria correspondiente de la publicación de las regulaciones exentas de la elaboración del análisis de impacto regulatorio, en un plazo que no excederá de tres días hábiles posteriores a su publicación en el medio de difusión."



de carácter general, resulta entendible que ésta haya concluido la inaplicabilidad de la legislación.

121. De esta manera se tiene que la falta del análisis de impacto regulatorio en relación con el acuerdo impugnado se debe a una decisión que fue tomada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), en ejercicio de las atribuciones que a su favor establece la ley, sin que en la presente vía pueda calificarse su determinación.

122. Ahora bien, en el presente caso se está ante un acto administrativo y no ante una normatividad de carácter general, lo que se corrobora con la decisión de la Primera Sala de este Máximo Tribunal al resolver el **recurso de reclamación 53/2020-CA**,⁶⁹ en el que se impugnó el proveído de veinticinco de junio de dos mil veinte, en el cual se concedió la medida cautelar para el efecto de que se suspendieran todos los efectos y las consecuencias del acuerdo impugnado.

123. Finalmente, como se dijo, la accionante refiere que la ausencia del análisis de impacto regulatorio implicó que no pudiera pronunciarse en relación con la "*regulación propuesta*" como lo ordenan diversos convenios que manifiesta haber celebrado con la entonces Cofemer; sin embargo, aun cuando existiera obligación de consultar a la Cofece conforme a tales convenios, lo cierto es que ello equivaldría a un incumplimiento por parte del órgano que celebró el convenio con la Comisión accionante y que no podría generar, al menos en esta vía, la invalidez del acuerdo impugnado, siendo un aspecto que no puede ser materia de la litis en el presente medio de control constitucional.

DÉCIMO.—Examen del "segundo" concepto de invalidez en el que se alega falta de motivación reforzada

124. La parte actora sostiene, en su segundo concepto de invalidez, que el acuerdo impugnado contraviene el artículo 16 constitucional, en virtud de que violenta el principio de legalidad, pues carece de motivación que justifique la necesidad de la política implementada.

⁶⁹ Resuelto en sesión pública de veintiuno de octubre de dos mil veinte por unanimidad de votos.



125. Al respecto, refiere que en el modelo de *Estado regulador*, conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución Federal, la competencia económica se erige como objetivo prioritario y la regulación como instrumento necesario para promoverla, lo cual requiere de un sistema armónico y funcional que la propicie y la refuerce, para no evadirla ni permitir su inobservancia mediante cualquier tipo de norma o acto.

126. Señala que la autoridad estaba obligada a justificar mediante una motivación reforzada que el acuerdo era razonable, motivación que resulta exigible para aquellas autoridades que emitan actos materialmente legislativos con los que se pueda llegar a afectar algún derecho fundamental u otro bien jurídico relevante desde el punto de vista constitucional, como son los principios de competencia y libre concurrencia de acuerdo con el artículo 28 constitucional, requisito que estima aplicable por analogía a todos los actos que tengan impacto general.

127. En ese sentido, afirma que tratándose de normas generales o actos que tienen una trascendencia jurídica especial, resulta exigible demostrar una consideración sustantiva, es decir, una motivación reforzada, siendo que, el acuerdo impugnado no sólo es de especial trascendencia, al incidir en las condiciones competitivas del sector de electricidad en el país, sino que también puede afectar negativamente a productores y a usuarios del servicio.

128. Así, si bien las autoridades gozan de un margen de apreciación para emitir la política de referencia, era necesario reforzar su motivación teniendo en cuenta que incide directamente en principios de competencia y libre concurrencia; ello independientemente de si existe o no un problema de confiabilidad en el SEN, o de cualquier fin legítimo que pudiera perseguirse o invocarse, pues no ofrece una motivación mínima que permita asegurar que las medidas establecidas son al menos necesarias y razonables a la luz de las alternativas disponibles y las mejores prácticas de la industria.

129. En ese mismo sentido, acusa que el acuerdo impugnado no ofrece una explicación puntual sobre las condiciones específicas que se presentan en el SEN ni la manera en que las medidas planteadas contribuirían a conseguir los objetivos propuestos, máxime que no reconoce que los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD ya consideran la intermitencia asociada a la generación limpia intermitente solar y de viento, así como escenarios estacio-



nales de demanda, por lo que su implementación ameritaría la demostración de que las condiciones pronosticadas en dichos programas han variado sustancialmente; y, en el contexto específico, era de especial relevancia explicar por qué sería necesario hacer de lado los principios de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio de la RNT y las RGD, tal como lo exige la Ley de la Industria Eléctrica y el propio espíritu de la reforma constitucional en esa materia, siendo que, de ser necesaria una medida de seguridad y estabilidad, una buena práctica, sería optar por aquella que, cumpliendo los objetivos, no interfiera en su esfera.

130. Aunado a lo anterior, no se explica la razón por la que los demás instrumentos normativos disponibles no son suficientes para asegurar la confiabilidad del SEN ni se hace un análisis que descarte otras alternativas menos lesivas para la competencia.

131. Finalmente, sostiene que la CRE, conforme a las facultades contempladas en la Ley de la Industria Eléctrica, ha emitido diversos instrumentos con el propósito de que el suministro de energía eléctrica a los usuarios del SEN se proporcione bajo condiciones de seguridad, calidad y continuidad, tal como instrumento, en materia de confiabilidad, esto es, las disposiciones administrativas de carácter general que establecen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional: Código de Red, emitidas a través de la resolución RES/151/2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de abril de dos mil dieciséis; y, por su parte, dicho código establece, a través de requerimientos técnicos mínimos, las obligaciones que deben cumplir todos los usuarios en el desarrollo de sus actividades, para asegurar la operación, desarrollo, acceso y uso del SEN, en condiciones que promuevan la continuidad y calidad del suministro eléctrico.

132. Pues bien, sobre este concepto de invalidez que se centra en la idea de que la política impugnada carece de motivación reforzada, por no tomar en cuenta parámetros de razonabilidad, en el sentido que apunta la actora, cabe hacer varias precisiones en torno a la doctrina que ha establecido este Alto Tribunal en relación con el tema.

133. En primer término, acorde con los criterios de esta Suprema Corte, el control de la regularidad constitucional en la presente vía admite el análisis de



todo tipo de violaciones, pues en última instancia se trata de salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones involucradas, pues *"por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema"*, como lo ha sustentado el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 98/99.⁷⁰

134. En ese sentido es que se autoriza el examen de infracción al principio de motivación, entre otros principios. De acuerdo con la diversa jurisprudencia P./J. 109/2005,⁷¹ los principios de fundamentación y motivación, así como el de

⁷⁰ Tesis de la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, registro digital 193259, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."

⁷¹ Tesis de la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 891, registro digital: 177331, cuyos rubro y texto es el siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE



irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, no sólo están "*concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional*".

135. Ahora bien, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha establecido que, tradicionalmente, los principios de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, son exigencias que quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan concluir que procedía aplicar la norma correspondiente y, por tanto, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.⁷²

TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.¹, justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos."

⁷² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000, de la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 813, registro digital: 192076, del siguiente



136. Precisado lo anterior cabe señalar que hay varios tipos de motivaciones, entre ellas, la **motivación reforzada**, que la actora estima que debió hacerse para la emisión del acuerdo impugnado.

137. En la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.",⁷³ el Pleno de la Suprema

tenor: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación."

⁷³ Tesis de la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, registro digital: 165745, del siguiente tenor: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de



Corte de Justicia de la Nación consideró que la motivación, especialmente la legislativa, puede ser reforzada u ordinaria según se trate del valor que se encuentre en juego y del derecho que se estime violado, aceptándose que la primera se exige cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", esto es, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro, con la implementación de la reforma o adición de que se trate; mientras, que la segunda tiene lugar cuando no existe peligro y, por tanto, no debe valorar de una manera específica las circunstancias concretas del caso, pues no subyace algún tipo de riesgo de merma en un derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo (en el sentido de que se trate de un campo donde se regule directamente sobre un derecho humano), sino que se da en campos como el económico, el de la organización administrativa del Estado.

138. Así, la motivación reforzada, entendida como la consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal, es una exigencia que únicamente se asocia a determinados actos y normas que pueden llegar a afectar [directamente] algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, requiriendo que quien emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos y pondere específicamente las circunstancias concretas del caso.

que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."



139. Ahora bien, en su contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo Federal señala que el acuerdo de referencia es una política de planeación del servicio eléctrico nacional, no una política de competencia económica.

140. Asimismo, precisa que si bien el acuerdo combatido no constituye un acto de molestia para la Comisión actora, porque ésta no resiente afectación alguna en su esfera de facultades a partir de la publicación, *ad cautelam*, señala que se encuentra fundado y motivado, señalando que al efecto su propósito, entre otras cuestiones, es dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1, párrafo segundo y 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, relativos a promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como establecer la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, contemplando el suministro eléctrico como un servicio de interés público en términos de lo señalado por el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica, de donde deriva que tal instrumento no establece una categoría sospechosa, siendo que la motivación reforzada constituye una estándar obligatorio cuando se trata de una categoría de ese tipo.

141. De esa forma, la demandada concluye que es suficiente una motivación ordinaria para considerar que el acuerdo se encuentra debidamente motivado, destacando en su escrito de contestación varios motivos para la emisión del acuerdo.

142. Ahora bien, de la **fundamentación y motivación** inserta en el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, cabe destacar en este considerando lo siguiente.

143. En primer lugar, en su parte considerativa destaca varias porciones normativas contenidas en los preceptos invocados como fundamento del acuerdo, a saber:

- Artículos 25, párrafo quinto, 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículos 1o., párrafo segundo, 2o., fracción I, 12, 14, 26, 33, fracciones I, V, XXVIII, XXIX y XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



- Artículos 2, 4, 5, 6, fracciones I a VII, 7, 11, fracción I, y 132 de la Ley de la Industria Eléctrica; 4, 13, 14, fracciones IV, XII, XVI y XVII, y 79, fracción II, de la Ley de Transición Energética.

- Artículo 5, fracción III, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, y 1, 3 y 5 fracciones XXIII, XXIV, XXV y XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

144. Después de ello, en el acuerdo se señala, tanto en la **parte considerativa** como en el **capítulo I**,⁷⁴ que si bien la **política anterior** (el aviso por el que se da a conocer la política de confiabilidad establecida por la Sener publicada el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete), había tenido como fin cumplir con las disposiciones antes citadas, lo cierto es que de aquella política se identifica que **la atención a la confiabilidad corresponde sólo al mercado de balance en potencia**, lo que resulta insuficiente, puesto que es necesario reconocer e incluir de forma integral los objetivos y obligaciones que contemplan la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Transición Energética y sus reglamentos.

145. Sobre ello, el acuerdo señala que los valores⁷⁵ a los que estuvo acotada aquella política de 2017, fueron necesarios para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia, el establecimiento del Mercado para el Balance de Potencia y de las subastas de energía eléctrica desarrolladas por el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), pero, que **resultaron insuficientes para una adecuada política de confiabilidad que esté relacionada con la seguridad de despacho**, en términos de la continuidad, calidad y seguridad de la operación del SEN o que esté relacionada con

⁷⁴ Capítulo denominado: "*Situación actual de la confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*".

⁷⁵ **Valores** consistentes en:

A. El límite superior aceptable de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el SEN;

B. El valor de la energía no suministrada (VENS);

C. El valor eficiente de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el SEN, tomando en cuenta el VENS y el costo de capacidad de la tecnología de generación en referencia; y,

D. Los valores indicativos de las reservas de planeación mínimas y valores indicativos de las reservas eficientes de planeación en cada sistema interconectado en cada año.



la seguridad de despacho, para satisfacer la demanda eléctrica bajo condiciones de calidad y continuidad, manteniendo las características y condiciones de las variables eléctricas que cumplan los requerimientos técnicos que aseguren el correcto desempeño e integridad de las instalaciones de los usuarios finales y satisfaciendo la demanda eléctrica, y en cualquier caso, cumpliendo los requerimientos de calidad y seguridad óptimos para el correcto desempeño del SEN establecidos en los artículos 12, fracción XXXVII y XLII, 28, 68, fracción VI y 132, segundo párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica.

146. Enseguida, en el acuerdo se resalta que la política en materia de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN que emita la Sener, de conformidad con el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, ha de seguir como **principio de la política energética nacional**, *la construcción de la transición energética de manera soberana y progresiva, mediante una política integral para la utilización de las energías renovables, sustentada en la evolución productiva y tecnológica, y en un aumento ordenado de la generación con energía limpia conectada y no conectada al SEN*, aspecto que se vuelve a destacar en el **capítulo II**.⁷⁶

147. En el **capítulo III**,⁷⁷ se señala que para la elaboración de la política se considera, como **marco normativo constitucional** lo previsto por los artículos 1o., 2o., 25, 26, 27 y 28 de la Norma Fundamental.

148. El **capítulo IV**,⁷⁸ precisa que para emitir ese instrumento se toman en cuenta las distintas **definiciones aplicables** a la industria eléctrica, según lo dis-

⁷⁶ En ese capítulo, denominado *seguridad energética*, también se sostiene que esa política "... constituye un elemento indispensable para fortalecer la seguridad energética del país, derivada del modelo de mercado que impuso la Reforma Energética de 2013, en virtud de que corresponde a la migración de una estructura de monopolio estatal a un entorno de competencia, en el cual la garantía del funcionamiento eficiente del SEN dejó de ser responsabilidad de la CFE, para convertirse en un esquema de obligaciones diversas, aplicable a todos los integrantes de la industria eléctrica, involucrados en la cadena de valor de la energía eléctrica en México."

⁷⁷ Denominado Marco Constitucional, capítulo en el que se sostiene que "... a efecto de que el Estado se encuentre en posibilidad de cumplir con el mandato constitucional con relación al acceso al suministro eléctrico, con una perspectiva integral a los derechos humanos, así como en beneficio de los más vulnerables, como son los pueblos y comunidades indígenas, es necesario contar con una adecuada política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN, ya que de ello dependerá, en gran medida, el adecuado suministro eléctrico."

⁷⁸ Denominado *marco legal*.



puesto en el artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica y 2 de su reglamento; asimismo, se destaca el **marco normativo legal**, entre otras cuestiones, lo que establecen los artículos 2, 4 y 7 de la misma ley, relativos a la regulación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del SEN, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), actividades de la industria eléctrica, así como lo referente al suministro eléctrico.

149. Después, siguen diversos capítulos, que para efectos de este considerando cabe considerar que el instrumento de mérito, en su **capítulo V**,⁷⁹ establece el **objetivo** de la *política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*, a saber:

"1. Objetivo

"1.1. El objetivo de la presente política es establecer lineamientos generales que permitan a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la LIE, a efecto de garantizar el suministro eléctrico, bajo el principio de confiabilidad, según se define en ese mismo ordenamiento, en su artículo 3, párrafo primero, fracción X, a fin de operar, regular y supervisar el funcionamiento eficiente del SEN, en concordancia con los artículos 1, 25, 27 y 28 de la CPEUM y demás disposiciones citadas en los considerandos de la emisión de este instrumento.

"1.2. Establecer una política de confiabilidad que contribuya a una planeación y operación racional e integral del SEN conforme a los objetivos nacionales;

"1.2.1. Visión de conjunto del SEN. Generación, transmisión, distribución, suministro, consumo final. Suministro de combustibles;

"1.2.2. Tomar como base la demanda y consumo por gerencia de control regional y sistema;

⁷⁹ Llamado *disposiciones generales*.



"1.2.3. Transición energética soberana e incorporación ordenada de las energías limpias y generación distribuida;

"1.2.4. Fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico;

"1.2.5. Ordenar el otorgamiento de permisos de generación, contratos de interconexión de centrales eléctricas, compraventa por los generadores exentos, compraventa por los usuarios de suministro básico con demanda controlable y los demás que se requieran a la planeación del SEN y la política de confiabilidad;

1.2.6. Concepto integral de confiabilidad: suficiencia y seguridad de despacho (calidad y continuidad);

"1.2.7. Precisar las facultades del Cenace respecto de sus capacidades operativas para aplicar la presente política;

"1.2.8. Establecer las líneas de política que los Integrantes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Cenace, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Sener, e instituciones de investigación deben cumplir para garantizar el suministro eléctrico confiable, y

"1.2.9. Establecer nuevos servicios conexos requeridos para garantizar la confiabilidad, calidad, continuidad y seguridad del suministro eléctrico, y dar cumplimiento a lo previsto en esta política."

150. Luego, en su disposición 2. prevé el **alcance** de la *política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*, señalando que dicha política será de observancia obligatoria en la planeación y control operativo en el SEN, para la Sener, la CRE y el Cenace en el ámbito de sus respectivas competencias y en lo aplicable a las empresas productivas del Estado,



organismos descentralizados del sector energético y los demás integrantes de la industria eléctrica.⁸⁰

151. Asimismo, la disposición **3.**, del propio capítulo contempla a los **sujetos obligados y obligaciones particulares**, a saber, la CRE, el Cenace, la CFE, el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; precisando que, atendiendo a los lineamientos establecidos en esa política, "*[l]a CRE actualizará, expedirá y aplicará la regulación necesaria, y otorgará los permisos previstos en la LIE, dando cumplimiento a la política energética que establece, conduce y coordina la Sener, para mantener el balance adecuado del suministro eléctrico, la transmisión y la distribución en el territorio nacional, así como el control operativo del SEN.*"⁸¹ [énfasis añadido]; y, la disposición **3.10.**, del propio capítulo, prevé que "*[l]as especificaciones técnicas de referencia en materia de regulación, estandarización y normalización que emiten o autorizan las autoridades competentes, y las DACG que emita la CRE, deberán ser aplicadas por los integrantes de la industria eléctrica.*", siendo tales integrantes, además del Cenace, los transportistas, distribuidores, generadores, comercializadores, suministradores y usuarios calificados participantes del mercado, así como los importadores y exportadores.

152. De lo antes expuesto se advierte que el contenido del acuerdo de mérito no permite que se actualice la exigencia de una motivación reforzada, pues se trata de líneas de política (*principios, lineamientos y disposiciones* de ese instrumento) que habrán de incidir en la regulación que se vaya a emitir en el **sector eléctrico**, respecto del cual, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía cuenta con un margen relativamente amplio para establecer tales líneas, debiendo sujetarse desde luego a los principios establecidos en la Constitución respecto de ese sector, así como a las leyes de la materia.

⁸⁰ El Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica define en su artículo 2, fracción VII, lo que se entenderá por los Integrantes de la Industria Eléctrica:

"Artículo 2. Para efectos de este reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"VII. **Integrantes de la industria eléctrica:** El Cenace, los transportistas, distribuidores, generadores, comercializadores, suministradores y usuarios calificados participantes del mercado, así como los importadores y exportadores; ..."

⁸¹ Disposición 3.1. del capítulo V.



153. Recordemos que, en su demanda, la Cofece manifiesta de forma central que el acuerdo impugnado incide de manera grave y trascendental en la esfera competencial de esa autoridad autónoma en lo que concierne a garantizar la libre concurrencia y competencia en el sector de electricidad, en específico en los eslabones de generación y comercialización o suministro de energía.

154. Asimismo, aduce que la política pública contenida en el acuerdo impugnado afecta el diseño constitucional del mercado, concretamente, las reglas del mercado de generación de electricidad, y el de comercialización o suministro de energía establecida en la legislación secundaria, al grado que, afirma, se limitan gravemente sus atribuciones y la posibilidad de cumplir con su objeto constitucional.

155. En ese sentido sostiene que se impide el ejercicio eficaz de sus atribuciones, en virtud de que el acuerdo se constituye como un obstáculo para que pueda garantizar la eficiencia del mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, a través de una dinámica competitiva en éste, la cual, refiere, únicamente se logra cuando se permite la participación abierta y no discriminatoria de diversos competidores, siendo que la política impone barreras que impiden de forma artificial la entrada de oferentes, lo que elimina su presión competitiva y deriva en precios altos que afectan a los consumidores, así como en márgenes indebidos para las empresas que se benefician de la barrera impuesta.

156. En ese contexto, cuando se habla de las actividades de la industria eléctrica, en específico de las relativas a la generación y comercialización, se está en presencia de un *campo económico*, que se rige por el principio de libre competencia.

157. En efecto, el **sector eléctrico** comprende a la industria eléctrica y la proveduría de insumos primarios para tal industria. Por su parte la **industria eléctrica** comprende las **actividades** de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Ello,



conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica,⁸² que si bien establece que las actividades de dicha industria son de interés público y que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas, en las cuales el Estado mantendrá su titularidad, prevé que ello es sin perjuicio de que pueda celebrar **contratos con particulares**; y, dentro de las citadas actividades, las relativas a la **generación y comercialización** se prestan en un régimen de libre competencia, en términos del artículo 4, párrafo primero, de la Ley de la Industria Eléctrica.⁸³

158. En ese contexto, como lo ha establecido este Alto Tribunal, en torno al tipo de motivación exigible, *"en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias"*.

159. Justamente, como ya quedó de manifiesto, la tesis P./J. 120/2009, que invoca la Cofece en su demanda, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", citada en líneas anteriores, establece que la **motivación ordinaria** tiene lugar en determinados campos como el económico y el de la organización administrativa del Estado, señalando, además, que un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituirse en la función de las autoridades.

⁸² Artículo 2. La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

⁸³ Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia."



160. Asimismo, es menester tener presente que en torno a la motivación legislativa reforzada, esta Suprema Corte ha establecido que dicha motivación exige que quien emita el acto o la norma, haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso, por tratarse de actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional; y, que tal exigencia tiene cabida cuando se detecta alguna de las denominadas "categorías sospechosas", esto es, distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal y que se relacionan con el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

161. Con motivo de ello, al margen de que la política impugnada no constituye un acto legislativo, no se advierte la presencia de una categoría sospechosa, por lo que, en ese sentido, no era exigible a la parte demandada una motivación reforzada.

162. De ahí que, como sostiene dicha parte en su contestación a la demanda, es suficiente una motivación ordinaria para considerar que el acuerdo combatido se encuentra debidamente motivado.

163. En estas circunstancias, no se actualiza un caso donde esta Suprema Corte deba revisar o calificar si la motivación inserta en la política impugnada se hizo de una forma ordinaria, o bien de manera reforzada.

164. A mayor abundamiento cabe citar algunos ejemplos en donde esta Suprema Corte ha sostenido que sí es exigible la motivación reforzada. En la tesis P./J. 153/2005, de rubro: "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA.", se sostuvo en esencia que *"la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitu-*



cional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio"; en la diversa tesis P./J. 23/2006, de rubro: "RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.", se dijo, de forma medular, que "la decisión sobre la ratificación o no de los Magistrados de los tribunales locales no es un acto que quede enclausurado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues al ser la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional, y por ello estar interesada en que le sea otorgada por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad".⁸⁴

165. Otro ejemplo, más reciente, lo tenemos con motivo de diversos amparos en revisión, que dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 14/2019 (10a.).⁸⁵

⁸⁴ Tesis publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, diciembre de 2005, y XXIII, febrero de 2006, páginas 2299 y 1533, con registros digitales: 176519 y 175820, respectivamente.

⁸⁵ Tesis de la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 831, registro digital: 2019227, del siguiente tenor: "AVIACIÓN CIVIL. LA MOTIVACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPEDICIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS NO DEBE SER REFORZADA." En la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la motivación legislativa puede ser reforzada u ordinaria según se trate del valor que se encuentre en juego y del derecho que se estime violado, aceptándose que la primera se exige cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate, mientras que la segunda tiene lugar cuando no existe peligro y, por tanto, no debe valorar de una manera específica las circunstancias concretas del caso, pues no subyace algún tipo de riesgo de merma en un derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo, sino que se da en campos como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental. En esa medida, las normas de la Ley de Aviación Civil que regulan las compensaciones e indemnizaciones que deben pagar las aerolíneas en beneficio de los pasajeros y otros derechos, no requiere una motivación reforzada en cuanto al



166. En la tesis antes invocada, la Segunda Sala determinó que no era exigible la motivación reforzada, al considerar que las normas de la Ley de Aviación Civil, que regulan las compensaciones e indemnizaciones que deben pagar las aerolíneas en beneficio de los pasajeros y otros derechos, no requería ese tipo de motivación en cuanto al tipo de afectaciones económicas que pudieran ocasionarse a las aerolíneas, sino que bastaba que el legislador expusiera las razones que lo condujeron a considerar necesario establecerles sanciones, lo que de hecho así fue, en tanto que en el procedimiento legislativo se explicó la realidad del transporte aéreo en el país, se evidenciaron las prácticas irregulares de las aerolíneas, inclusive violatorias de la libre competencia, además de que se expusieron estadísticas y valores demostrativos de las afectaciones causadas a los consumidores o pasajeros.

167. Por último, es importante precisar que lo expuesto en este considerando no implica, desde luego, que el acuerdo impugnado no tenga una incidencia altamente relevante sobre su materia; sin embargo, se insiste, que se trata de un **campo económico**, no así directamente de derechos humanos, razón por la que no es exigible la motivación reforzada, más allá del tipo de motivación que está plasmada en la política de mérito.

DÉCIMO PRIMERO.—**Marco constitucional y legal aplicable en materia energética.**

168. Fundamental resulta para este asunto exponer las notas de la reforma energética de veinte de diciembre de dos mil trece.

169. La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece en materia energética ("*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política*")

tipo de afectaciones económicas que pudieran ocasionarse a las aerolíneas, sino que basta que el legislador expusiera las razones que lo condujeron a considerar necesario establecerles sanciones, circunstancia que sí aconteció, pues en el procedimiento legislativo respectivo se explicó la realidad del transporte aéreo en el país, se evidenciaron las prácticas irregulares de las aerolíneas, incluso violatorias de la libre competencia, y se expusieron incluso estadísticas y valores demostrativos de las afectaciones causadas a los consumidores o pasajeros."



de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía") configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarían al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares.⁸⁶

170. Derivado de este decreto se reformaron y adicionaron diversos párrafos a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para quedar de la siguiente manera:

"Art. 25. ...

"...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley

⁸⁶ Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala se han pronunciado en torno a esa reforma, analizando las iniciativas, la exposición de motivos, el texto de la Norma Fundamental, así como algunas leyes que se expidieron en cumplimiento a ella, ello al margen de las diversas temáticas que abordaron en otros rubros. Entre otros asuntos, la Primera Sala se pronunció, entre otras cuestiones, en torno a la reforma energética en el amparo directo en revisión 2600/2018 el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Por su lado, la Segunda Sala también se ha pronunciado sobre esa temática, entre otros asuntos, en el amparo en revisión 1131/2017, resuelto el treinta de mayo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Lo sustentado en esos precedentes se retoma, exclusivamente en cuanto a los análisis que efectuaron respecto de la reforma energética y la naturaleza de la CFE, que son temas centrales en este apartado junto con otros diversos pero que derivan de la misma reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece. No está de más precisar que, sobre aquel examen, ambas Salas fueron coincidentes, con la diferencia de que, en cuanto a las áreas estratégicas, la Segunda Sala se centró en el área estratégica relativa al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, mientras que la Primera Sala, hizo mención, además, a lo concerniente a la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional.



establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"...

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"...

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución."

"Art. 27. ...

"...

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y



sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

"Art. 28. ...

"...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo



y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"...

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

"...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. ..."

171. Con motivo de esa reforma se reconfiguró la ordenación económica de dos sectores, hidrocarburos y energía eléctrica, en aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida.

172. Por lo que toca al sector energético, cabe señalar que sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



173. El artículo 28 constitucional establece, entre otras cuestiones, la prohibición *general* de monopolios, exceptuando de éstos la intervención del Estado en distintas áreas denominadas *estratégicas*.

174. Sobre el concepto de *áreas estratégicas*, cabe señalar que dicha expresión se había incorporado desde fecha anterior a la Norma Fundamental, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incluyó un capítulo económico, cuyo objetivo fue fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando sus atribuciones en esa materia.

175. Con motivo de ello es que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", que atendiendo a lo que estableció el Poder Revisor de la Constitución, son, como se expone en la tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), de la Segunda Sala:⁸⁷ *"aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado"*.

176. Precisado lo anterior, y retomando la reforma energética de diciembre de dos mil trece, el Constituyente concibió como áreas estratégicas, las siguientes:

⁸⁷ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1382, registro digital: 2013961, de título y subtítulo: "ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO.", tesis derivada del amparo en revisión 415/2015, promovido por Petróleos Mexicanos y otra, resuelto el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.



- I. La planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional; y,
- II. El *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

177. En este contexto, en el artículo 28 constitucional⁸⁸ se prevé que el Estado contará con los organismos y empresas requeridas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las de carácter prioritario.

178. La anterior previsión se reitera en el artículo 27 constitucional, que establece el dominio de la Nación de ciertas áreas y recursos naturales; cuyo párrafo sexto regula la exclusividad de la Nación en la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y el *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

179. El propio artículo 27 refiere que en estas actividades no habrá concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, las cuales determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las *demás actividades* de la industria eléctrica.⁸⁹

⁸⁸ "Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a la (sic) prohibiciones a título de protección a la industria. ... **"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica,** y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. ..."

⁸⁹ "Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...



180. Ahora, en las áreas estratégicas, el dominio exclusivo de la Nación y la excepción a la regla general de monopolios se deben interpretar en el contexto de la definición de los principios que rigen la rectoría económica estatal y el desarrollo nacional en términos del artículo 25 constitucional.

181. Ciertamente, en el artículo 25 de la Norma Fundamental se prevé que el *sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas*, entre ellas, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.⁹⁰ Además, se establece expresamente que el Gobierno Federal mantendrá siempre la *propiedad y el control* sobre los organismos y empresas productivas del Estado.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica: en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ...**"

⁹⁰ "Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por



182. En ese sentido, el artículo 25 constitucional reafirma la rectoría del Estado en el sector eléctrico en términos del mandato del diverso artículo 27, al precisar que, tratándose de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que puedan celebrarse contratos con particulares.

183. Este precepto constitucional (25) prevé la existencia de una ley donde se establezcan las normas relativas a:

I. La administración,

II. La organización,

III. El funcionamiento,

IV. Los procedimientos de contratación;

V. Las remuneraciones del personal; y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado. Todo ello para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

184. Estas normas constitucionales describen la redefinición de la actuación del Estado frente a diversas áreas estratégicas, en particular, en el sector eléctrico. Las características más importantes de la reestructuración constitucional del sector eléctrico son:

- Rectoría estatal en dos actividades principales: (I) planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional; y, (II) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.

los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar."



- Reserva de exclusividad del Estado en estas actividades.
- Proscripción de otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en *demás* actividades del sector.
- El Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo.
- Las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de las empresas productivas del Estado dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico.
- Las leyes que se emitan para esas empresas productivas deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

185. Bajo ese contexto, el artículo 73 constitucional faculta al legislador federal para legislar en materia de esta área estratégica, así como para establecer contribuciones.⁹¹

⁹¹ **Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

"...

"XXIX.

"Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;



186. De la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que ésta derivó de tres iniciativas presentadas por diversas fuerzas políticas; y las Comisiones Legislativas de la Cámara de Origen (Senado), que las dictaminaron, identificaron que al margen de las particularidades de cada una de ellas, encontraban convergencia en la necesidad de **generar un nuevo diseño institucional para el sector energético**.

187. Del dictamen de las comisiones legislativas se observa, por un lado, como un pilar central de la nueva industria energética mexicana, la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado.

188. Otro pilar, de la industria energética, que de forma destacada se aprecia del citado dictamen, es la intención de transformar los órganos estatales responsables de la conducción de la explotación de las áreas estratégicas eléctrica y de hidrocarburos (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) hacia **entes con modalidades orgánicas y competenciales novedosas**, a saber:

- Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y
- Empresas productivas del Estado.

189. Las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.

190. En relación con los **órganos reguladores coordinados**, el dictamen legislativo dio cuenta de que de las opiniones de especialistas, organizaciones e instituciones gubernamentales, derivaba que el fortalecimiento de los órganos reguladores del sector, esto es, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, no necesariamente se obtenía dándoles autonomía constitucional, en virtud de que éstos toman decisiones regulatorias y aplican

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y,
"f) Explotación forestal."



derecho administrativo, por lo que en tal sentido debían seguir estando en la esfera del Ejecutivo, precisando que la **independencia** de dichos órganos residía, esencialmente, en los mecanismos de nombramiento de los **comisionados y de que los órganos cuenten con suficientes** recursos técnicos, humanos y financieros para cumplir con su mandato.

191. Luego, en el dictamen se estableció lo que sigue respecto de tales órganos reguladores:

"Si bien como consecuencia de esta reforma constitucional los órganos reguladores del sector se fortalecen, al igual que con las reglas aplicables al fondo petrolero, en este caso se trata de dotarles de mayores responsabilidades y recursos, pero garantizando al mismo tiempo, la mayor transparencia en el manejo de sus recursos.

"Sobre este aspecto, es menester apuntar que aunque se conserva la naturaleza jurídica de ambas comisiones como órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría del ramo en materia de energía, se les dota de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, características que les permitirán ejercer sus atribuciones de forma más eficiente, pues al contar con más recursos económicos, podrán fortalecer sus respectivas estructuras administrativas.

"Por lo que hace específicamente a la Comisión Reguladora de Energía, debe tenerse en cuenta que su ley de creación (expedida en el marco de la reforma energética de 1995 antes aludida, y reformada mediante decreto publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2008) dotó a dicho órgano administrativo desconcentrado de autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión; en este sentido, con el propósito de complementar y fortalecer esa autonomía, se dispone que tanto este órgano administrativo desconcentrado, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, gozarán también de personalidad jurídica propia, lo que les permitirá hacer uso de su presupuesto, en la forma antes expuesta.

"Esta condición se considera fundamental para contar con una auténtica libertad para tomar las determinaciones que técnicamente tendrán encomendadas. Sobre el particular, vale la pena apuntar que el decreto que aquí se dictamina, también prevé que el marco legal deberá contemplar que los comi-



sionados actuales tanto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos como de la Comisión Reguladora de Energía, sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo periodo, y que su renovación tendrá lugar de manera escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

"De esta manera se asegura no sólo la autonomía en la toma de las decisiones por parte de los órganos desconcentrados que aquí se comentan, aspecto que por la especificidad del sector y la especialidad de los conocimientos en él involucrados, resulta fundamental, sino que se garantiza también que los comisionados que actualmente conforman a estos órganos habrán de irse designando de manera tal que no se vea afectado el adecuado ejercicio de las distintas atribuciones que el marco jurídico les confiere.

"Para el caso de las designaciones de los nuevos comisionados que habrán de ocupar las vacantes que se generen tanto en la Comisión Nacional de Hidrocarburos como en la Comisión Reguladora de Energía, se prevé que el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente de la República.

"Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores. De esta forma, se establecen reglas claras de interacción entre distintos poderes del Estado, en atención a la importante labor que estos órganos tendrán conferidos. ..."



192. Por lo que toca a las **empresas productivas del Estado**, el dictamen legislativo señala, por un lado, que con su creación se busca otorgar al sector público "otra posibilidad" *orgánica* para realizar las áreas estratégicas a su cargo⁹² y, por otro, al describir tanto los aspectos relativos al proceso de transformación de entidades paraestatales a empresas productivas del Estado de Petróleos Mexicanos y CFE, establecer los principios que regirán su estructura orgánica y competencial bajo esa nueva figura.

193. Dicho régimen quedó plasmado en los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, esto es, en los propios transitorios se insertaron contenidos materiales que no eran transitorios, quedando en ellos disposiciones vinculantes en la materia, pues en tal régimen transitorio de la reforma constitucional se ordenó, entre otras cosas, la transformación de la CFE y de Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado, conforme lo previeran las leyes dentro de los dos años siguientes a la publicación del decreto (artículo tercero).

194. Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de **veinte de diciembre de dos mil trece**, deriva lo siguiente:

I. El plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad se transformaran en empresas productivas del Estado;⁹³

⁹² En este sentido se afirma que "La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de "empresas productivas del Estado" como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo".

⁹³ **"Tercero.** La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este decreto."



II. Se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie.⁹⁴

III. El plazo de ciento veinte días para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), se convirtieran en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión.⁹⁵

IV. La obligación del Poder Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, de crear el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución.⁹⁶

⁹⁴ "**Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. ..."

⁹⁵ "**Décimo Segundo.** Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"...

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones."

⁹⁶ "**Décimo sexto.** Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

"...



V. La obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del citado decreto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor.⁹⁷

195. Entre las adecuaciones que el Constituyente ordenó realizar al Congreso de la Unión, se encuentran las siguientes:

- La concerniente a establecer atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal, entre ellos, la Secretaría de Energía, y los órganos reguladores, tal como la Comisión Reguladora de Energía (CRE):

"Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

"b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su decreto de creación. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro.

"El decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

"El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad."

⁹⁷ **"Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación. ..."



"a) A la Secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"...

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

"...

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

- La correspondiente a las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente:

"**Décimo séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que



el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervinieran empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

"En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."

- La relativa para regular las empresas productivas del Estado (vigésimo transitorio):

"Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.



"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

"VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado



el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."

196. Por lo que hace a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado. Al respecto, destacan las siguientes notas del transitorio vigésimo de la reforma energética antes transcrito:

a) Tienen un objetivo definido, en el Texto Constitucional, consistente en "**la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental**" (fracción I).

b) Gozarán de **autonomía presupuestal** y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II);

c) Contarán con una **organización, administración y estructura corporativa** no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberán garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III);

d) Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV); y,

e) Contarán con diversos **regímenes especiales** en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos los demás que "**requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate**" (fracción VI).

197. De lo anterior, se desprende que la Secretaría de Energía (**Sener**) tendrá la atribución de establecer, conducir y coordinar la política energética; y, en materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación



legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento, debiendo definir la ley los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal (artículo décimo transitorio).

198. Asimismo, se advierte que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la **CFE** como una empresa productiva del Estado, atendió, fundamentalmente, a un objetivo central: el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia.

199. Es decir, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado. De ahí que, en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se reafirme la rectoría del Estado en el sector, así como el control y propiedad del Gobierno Federal de la ahora empresa productiva del Estado (CFE), conforme al quinto párrafo del citado artículo 28 constitucional.

200. Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía (**CRE**) se convirtió en un órgano regulador coordinado en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión (décimo segundo transitorio); teniendo a su cargo la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución (artículo décimo transitorio).

201. Finalmente, se ordenó crear el Centro Nacional de Control de Energía (**Cenace**) como un organismo público descentralizado, encargado, fundamentalmente, del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución; estableciéndose que la CFE transfiriera los recursos que el Cenace requiriera para el cumplimiento de sus facultades (artículo décimo sexto transitorio).



202. Antes de proseguir con el examen de los nuevos ejes rectores del sector eléctrico, en donde analizaremos más a detalle la modificación estructural de la **CFE**, así como lo relativo a la **CRE**, que se convirtió en un órgano regulador coordinado en la materia; y, la creación del **Cenace**, conviene de una vez tener presentes las facultades de la Secretaría de Energía que se vinculan con el acuerdo impugnado en la presente controversia constitucional.

203. Como ya quedó establecido, la reforma constitucional en comento, en su décimo transitorio, encomendó al Congreso de la Unión adecuar el marco jurídico a fin de que la Secretaría de Energía tuviera la atribución de establecer, conducir y coordinar la política energética.

204. Cabe señalar que, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, la Secretaría de Energía es parte integrante de la administración pública centralizada (segundo párrafo del artículo 1 de esa ley).⁹⁸

205. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá, entre otras dependencias de la administración pública centralizada las Secretarías de Estado (artículo 2o, fracción I),⁹⁹ y cada una de estas Secretarías

⁹⁸ **LOAPF: "Artículo 1o.** La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.
(Reformado, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"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."

⁹⁹ (Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 1996)

"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:

(Reformada, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"I. Secretarías de Estado;



formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República (artículo 12).¹⁰⁰ Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por diversos funcionarios (artículo 14).¹⁰¹

206. Ahora bien, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con diversas dependencias, entre ellas la Secretaría de Energía (artículo 26),¹⁰² la cual tiene entre otras facultades, las siguientes a destacar (fracciones I, V, XXVIII, XXIX y XXXI del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal):

- Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual

(Reformada [N. de E. Adicionada], D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"II. Consejería Jurídica, y

(Reformada, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

¹⁰⁰ (Reformado, D.O.F. 9 de abril de 2012)

"**Artículo 12.** Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República."

¹⁰¹ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de noviembre de 2018)

"**Artículo 14.** Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 1996)

"En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

¹⁰² "**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"...

"Secretaría de Energía: ..."



podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia **(fracción I)**.

- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética **(fracción V)**.

- Verificar el cumplimiento de la regulación que emita para la industria eléctrica y demás disposiciones administrativas aplicables, realizar visitas de verificación y requerir a las personas físicas y morales con actividades en el sector, la información que permita conocer el desempeño de la industria eléctrica y dictar las medidas que resulten aplicables, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica **(fracción XXVIII)**.

- Fijar la política de eficiencia energética de la industria eléctrica y la política para establecer nuevas centrales eléctricas tendientes a satisfacer las necesidades del país y a dicha política de eficiencia energética de la industria eléctrica, así como establecer los requerimientos obligatorios en materia de energías limpias para la generación eléctrica **(fracción XXIX)**.

- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos **(fracción XXXI)**.



207. Como puede apreciarse, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía es la encargada de establecer, conducir y coordinar la política energética del país; de llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

208. La facultad de la Sener de establecer, conducir y coordinar la política energética del país en la materia se replica en la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 11, fracción I.¹⁰³

209. Cabe tener en consideración lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de la Industria Eléctrica, pues en dicho precepto se establecen los **objetivos** del ejercicio de esa facultad, siendo los siguientes:

- Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional (fracción I).
- Promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad (fracción II).
- Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica (fracción III).
- Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos (fracción IV).
- Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional (fracción V).
- Apoyar la universalización del suministro eléctrico (fracción VI).
- Proteger los intereses de los usuarios finales (fracción VII).

¹⁰³ "Artículo 11. La Secretaría está facultada para:

"I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país en materia de energía eléctrica."



210. Asimismo, en cuanto al alcance de la facultad de mérito se tiene presente que en términos del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica,¹⁰⁴ la Sener establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre tales objetivos, además regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales, precisando que **tanto la política como la regulación serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional.**

211. En este contexto, la redefinición del sector eléctrico encuentra varios ejes rectores fundamentales: **Premisa I.** Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado y surgimiento de nuevos organismos del sector eléctrico. **Premisa II.** Carácter estratégico de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. **Premisa III.** Apertura a la competencia en las diversas actividades de generación y comercialización de energía eléctrica. **Premisa IV.** Sustentabilidad en la energía eléctrica.

¹⁰⁴ **"Artículo 132.** La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

"La CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"La CRE regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"El Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en dichas materias con la autorización de la CRE.

"La Secretaría regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

"Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes.

"La política y la regulación a que se refiere el presente artículo serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional."



212. Premisa I. Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado y surgimiento de nuevos organismos del sector eléctrico.

213. Atendiendo a lo anterior, el legislador ordinario expidió diversas normatividades, entre otras: (I) *La Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (II) la *Ley de la Industria Eléctrica*, que define las condiciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Ley en la que, entre otras cosas, se establecen facultades tanto para la Sener, como para la CRE y el Cenace.

214. En efecto, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad,¹⁰⁵ tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: **I)** empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** remuneraciones; **III)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV)** bienes; **V)** responsabilidades; **VI)** dividendo estatal; **VII)** presupuesto; y, **VIII)** deuda (artículo 1).

215. Del contenido de la ley se desprenden los siguientes elementos necesarios para configurar a la CFE como empresa productiva del Estado:

a) La CFE es una empresa productiva del Estado **propiedad exclusiva del Gobierno Federal**, con personalidad y patrimonio propios, y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.

¹⁰⁶ **Artículo 2.** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

"La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero."



b) Tiene como finalidad desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto,¹⁰⁷ el cual consiste en realizar, entre otras, las siguientes actividades: **I)** prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado; **II)** generar, comercializar, importar y exportar energía eléctrica y productos asociados (conforme a la estricta separación legal que establezca la Sener); **III)** importar, exportar, transportar, almacenar, comprar y vender combustibles; **IV)** investigar y desarrollar la tecnología requerida para las actividades que realice en la industria eléctrica; **V)** comercializar los productos y servicios tecnológicos resultantes de su investigación; y, **VI)** las necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.¹⁰⁸

¹⁰⁷ **Artículo 4.** La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

"En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia."

¹⁰⁸ **Artículo 5.** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

"Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

"I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

"II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;

"III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

"IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

"V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

"VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como,



c) Esta empresa productiva del Estado cuenta con regímenes especiales en distintas materias tales como: **I)** de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** de remuneraciones; **III)** de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV)** de bienes; **V)** de responsabilidades; y, **VI)** de presupuesto y deuda, los cuales están desarrollados en la propia ley.

d) La CFE se sujetará a su ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de ellos. Las disposiciones previstas en otras leyes que resulten aplicables por materia se aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en su ley.

e) El derecho mercantil y civil serán supletorios, y en caso de duda se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de sus fines y objeto conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial y su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir con eficiencia en la industria energética.¹⁰⁹

f) La CFE contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga a su objeto,¹¹⁰ y en los términos que determine su Consejo

de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

"VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto; y,

"VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

"La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero."

¹⁰⁹ **Artículo 3.** La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

"Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley.

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."

¹¹⁰ **Artículo 10.** La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta ley ..."



de Administración, quien es su órgano supremo de administración y el encargado de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la empresa,¹¹¹ así como de aprobar el Plan de Negocios¹¹² que someta a su consideración el director general.¹¹³

g) Dicho consejo estará integrado por 10 consejeros: los titulares de las Secretarías de Energía (quien lo presidirá) y de Hacienda y Crédito Público, 3 del Gobierno Federal (designados por el Ejecutivo Federal), 4 independientes (designados por el propio Ejecutivo, pero ratificados por el Senado de la República) y 1 designado por los trabajadores de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias.¹¹⁴ Por el ejercicio de sus funciones como miembros del consejo, los consejeros estarán sujetos al régimen de responsabilidad previsto en la propia Ley de la CFE y no al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni a cualquier otro aplicable a los servidores públicos federales.¹¹⁵

¹¹¹ **"Artículo 12.** El Consejo de Administración, órgano supremo de administración de la Comisión Federal de Electricidad, será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: ..."

¹¹² "Artículo 12. ...:

"III. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el Programa Operativo y Financiero Anual; ..."

¹¹³ **"Artículo 45.** Corresponden al director general la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: ...

"III. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo; ..."

¹¹⁴ **"Artículo 14.** El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente:

"I. El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"II. Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal;

"III. Cuatro consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos; y,

"IV. Un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias ..."

¹¹⁵ **"Artículo 29.** Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta ley,



h) La CFE podrá contar con **empresas productivas subsidiarias y empresas filiales**.¹¹⁶ Mientras que las primeras comparten la naturaleza de empresa productiva del Estado y se sujetan al régimen especial previsto en la Ley de la CFE,¹¹⁷ las segundas tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación (sea en México o en el extranjero).¹¹⁸ La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias y de las empresas filiales en que participe de manera directa la CFE, serán autorizadas por su Consejo de Administración, a propuesta de su director general.¹¹⁹

i) Su **vigilancia y auditoría** se realizará por un Comité de Auditoría, una auditoría externa y un auditor externo.¹²⁰ La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar a la CFE y a sus empresas productivas subsidiarias, pero deberá tomar en cuenta su naturaleza de empresa productiva del Estado,

por lo que no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal."

¹¹⁶ "Artículo 57. La Comisión Federal de Electricidad podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en términos de la presente ley. ..."

¹¹⁷ "Artículo 58. Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto en la presente ley y las disposiciones que deriven de la misma. ..."

¹¹⁸ "Artículo 59. Son empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

"Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación."

¹¹⁹ "Artículo 60. La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que la Comisión Federal de Electricidad participe de manera directa, será autorizada por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su director general, misma que deberá presentarse conforme a las normas que dicte el propio consejo. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta, con las modificaciones que estime pertinentes, se procederá conforme a lo siguiente: ..."

¹²⁰ "Artículo 49. La vigilancia y auditoría de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales se realizará por:

- "I. El Comité de Auditoría;
- "II. La Auditoría Interna; y,
- "III. El auditor externo."



conforme al régimen especial previsto en la Constitución Federal, la Ley de la CFE y demás disposiciones aplicables.¹²¹

j) La CFE deberá entregar anualmente un **dividendo estatal**, que será determinado por el Congreso de la Unión (a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con base en la situación financiera de la empresa, sus planes y opciones de inversión y financiamiento.¹²² El remanente que no se entregue deberá ser **reinvertido**, conforme lo decida su Consejo de Administración.¹²³

¹²¹ **Artículo 56.** La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

"En el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, las disposiciones transitorias del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, los principios y normas establecidos en la presente ley y en las disposiciones que de ella emanen, el marco legal de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones, así como los resultados de las revisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los órganos de auditoría y vigilancia en términos de esta ley."

¹²² **Artículo 99.** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno Federal un dividendo estatal, conforme a lo siguiente:

I. En el mes de julio de cada año, el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre:

a) La situación financiera de la empresa y de sus empresas productivas subsidiarias, y

b) Los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones, y la proyección de los estados financieros correspondientes.

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la información a que se refiere la fracción anterior, determinará la propuesta de monto que la Comisión Federal de Electricidad, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal;

III. Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para su aprobación por parte del Congreso de la Unión; y,

IV. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias enterarán el dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación a la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

¹²³ **Artículo 100.** El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal en términos del artículo anterior, será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad."



k) La CFE y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus **presupuestos** conforme a su régimen especial y sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹²⁴

216. Como se aprecia, la finalidad de esta ley es establecer la *estructura orgánica* de la Comisión Federal de Electricidad en términos de las reformas constitucionales en materia energética. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la ley que prevé lo siguiente:

"El mandato constitucional de transformar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado se explica no sólo en virtud de la inminente apertura de nuestro mercado energético, sino de reconocer que actualmente nuestras empresas estatales más importantes son administradas por el propio Estado y se encuentran sujetas a un excesivo sistema de control gubernamental que les impide gozar de la flexibilidad empresarial que requieren para operar eficientemente, sobre todo si las comparamos con empresas similares a nivel internacional.

"Por ello, se estima que una auténtica reforma a nuestras empresas estatales no sólo debe dirigirse a dotarlas de nuevas herramientas que mejoren sus operaciones cotidianas, sino que requiere un radical y nuevo entendimiento de las mismas, de modo que cuenten con una estructura empresarial autónoma, flexible y sustentada en las mejores prácticas de gobierno corporativo, que les facilite tomar decisiones, aumentar su capacidad productiva, optimizar la ejecución de sus proyectos y mejorar sus índices de productividad y rentabilidad. Todo ello permitirá consolidarlas como agentes centrales de las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

"...

¹²⁴ "**Artículo 104.** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos conforme a lo siguiente, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: ..."



"La nueva figura parte del reconocimiento de que el marco jurídico que rige actualmente a nuestras empresas estatales es inadecuado para que el Estado realice actividades de carácter comercial e industrial de manera eficiente. Ello es así, debido a que no están diseñadas bajo una lógica empresarial que pretenda incrementar los ingresos del Estado.

"...

"Es por ello que la transformación que se propone para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es de gran calado, pues se plantea transformar en su totalidad el régimen jurídico al que están sujetas, alejándolas, en lo máximo posible, del sector público, y acercándolas al sector privado.

"De esta manera, de aprobarse la presente iniciativa, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad estarán sujetas, en primer término, a lo dispuesto en sus respectivas leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos, tales como la normatividad que emitan sus respectivos Consejos de Administración.

"En segundo término, y donde se introduce el verdadero cambio de paradigma, el derecho civil y mercantil serán supletorios. Es decir, no se acudirá más a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se registrarán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus estatutos sociales (en este caso sus respectivas leyes) y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil.

"Lo anterior significa que, a partir de su transformación, nuestras empresas estatales deberán operar bajo principios de derecho privado y no público; situación que, de igual forma, deberán tomar en cuenta los órganos fiscalizadores competentes y los distintos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus respectivas atribuciones.



"...

"En síntesis, la transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuesen empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad."

217. De lo anterior se observa que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.

218. En ese sentido dicha ley se asemeja a los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal, lo que guarda congruencia con el objetivo establecido por el Constituyente, al establecer que el objetivo de las empresas productivas del Estado era la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación.

219. Dicho de otra forma, se estimó necesario introducir un nuevo modelo de empresa estatal alejada en la medida de lo posible de la regulación que rige a los entes públicos, para imprimir "flexibilidad y autonomía" operativa de forma semejante a las empresas que se rigen por el derecho privado.

220. Igualmente, es de destacar que, aunque la CFE es una empresa propiedad del Gobierno Federal, se previó como supletorio el derecho civil, no así el administrativo, en tanto que se buscó que la CFE tuviera una figura empresa-



rial que le permitiera actuar de manera flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, dada la "inminente apertura de la industria energética".

221. En suma, el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la Comisión como empresa productiva del Estado.

222. La Comisión Reguladora de Energía es un órgano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como regulador coordinado en materia energética, perteneciente a la administración pública centralizada, el cual cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como personalidad jurídica propia, con la capacidad para disponer del uso de sus ingresos.

223. Como se dijo en líneas anteriores, conforme a lo previsto en el régimen transitorio de la reforma estructural en materia energética, la **CRE** se convirtió en un órgano regulador coordinado en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión (décimo segundo transitorio); teniendo a su cargo la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución (artículo décimo transitorio).

224. Recordemos que de acuerdo con lo previsto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de energía, se obligó al Congreso de la Unión a emitir la legislación secundaria en la que se desarrollaría el contenido sustantivo de dicha modificación constitucional; y, en cumplimiento de ese mandato, el once de agosto de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que contribuyen a la aplicación e implementación de la reforma energética, consistentes en la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, entre otras; asimismo, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



225. La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética¹²⁵ establece en sus artículos 3,¹²⁶ 4,¹²⁷ 5,¹²⁸ y 22¹²⁹ las siguientes notas:

I. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

¹²⁵ "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los órganos reguladores coordinados en materia energética y establecer sus competencias."

¹²⁶ "Artículo 3. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades."

"En el desempeño de sus funciones, los órganos reguladores coordinados en materia energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el capítulo VI de esta ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

¹²⁷ "Artículo 4. El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los órganos reguladores coordinados en materia energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético."

"Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal."

¹²⁸ "Artículo 5. Los órganos reguladores coordinados en materia energética contarán con un órgano de Gobierno integrado por siete comisionados, incluido su presidente. Asimismo, contarán con una Secretaría Ejecutiva."

¹²⁹ Artículo 22. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;

"II. Expedir, a través de su órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;

"III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"...

"VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;

"IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio; ..."



II. Deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

III. A través de tales órganos el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

IV. Contarán con un órgano de Gobierno integrado por siete comisionados, incluido su presidente, asimismo, contarán con una Secretaría Ejecutiva.

V. Tendrán, entre otras facultades, expedir, a través de su órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia; así como, emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, expedir su reglamento interno.

226. En cuanto a la forma en la que los órganos reguladores coordinados en materia energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal, cabe considerar que en términos del artículo 19,¹³⁰ se prevé como mecanismo de coordinación, la creación del Consejo de Coordinación del Sector Energético.

227. Dicho Consejo de Coordinación del Sector Energético, estará integrado por el titular de la Secretaría de Energía, quien los presidirá, podrá convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias, así como invitar a titulares de otras dependencias; además, tal consejo está integrado por los comisionados presidentes de los órganos reguladores coordinados en materia energética, los

¹³⁰ "Artículo 19. Se crea el Consejo de Coordinación del Sector Energético como mecanismo de coordinación entre los órganos reguladores coordinados en materia energética, la Secretaría de Energía y demás dependencias del Ejecutivo Federal, en términos de lo que establezcan sus reglas de operación."



subsecretarios de la Secretaría de Energía; el director general del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y el director general del Centro Nacional de Control de Energía, en términos del numeral 20.¹³¹

228. Las funciones de ese consejo giran en torno de la política energética que establezca la Secretaría de Energía, de acuerdo con su numeral 21, consisten en las siguientes:

"I. Dar a conocer a los órganos reguladores coordinados en materia energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía;

"II. Emitir, en su caso, recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los Programas Anuales de trabajo de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética;

"III. Analizar, en su caso, las recomendaciones y propuestas de los órganos reguladores coordinados sobre la política energética y programas del Ejecutivo Federal;

"IV. Establecer las reglas para su operación;

"V. Implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional; y,

"VI. Analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación."

¹³¹ "Artículo 20. El Consejo de Coordinación del Sector Energético estará integrado por:

"I. El titular de la Secretaría de Energía;

"II. Los comisionados presidentes de los órganos reguladores coordinados en materia energética;

"III. Los subsecretarios de la Secretaría de Energía;

"IV. El director general del Centro Nacional de Control del Gas Natural; y,

"V. El director general del Centro Nacional de Control de Energía.

"El Consejo de Coordinación del Sector Energético será presidido por el titular de la Secretaría de Energía, quien podrá convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias. ..."



229. Finalmente, esa ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución, prevé atribuciones específicas para la CRE, en sus artículos 41 y 42:

"Artículo 41. Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

"I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;

"II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos; y,

"III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad."

"Artículo 42. La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios."

230. Como se ve, dentro de sus atribuciones, la CRE debe **regular** diversas actividades, entre ellas, la **generación** y la **comercialización** de electricidad, con el mandato de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, donde deberá:

- Promover la **competencia** en el sector,
- Proteger los intereses de los usuarios,
- Propiciar una adecuada cobertura nacional y
- **Atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.**



231. Ahora, conviene mencionar brevemente las atribuciones establecidas en la diversa Ley de la Industria Eléctrica. Conforme al artículo 6 de la Ley de la Industria Eléctrica,¹³² este órgano **regulador** ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica.

232. Una función destacada de la CRE, en términos del párrafo segundo del artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica,¹³³ es emitir las **bases del Mercado Eléctrico Mayorista** (MEM), esto es, las disposiciones administrativas de carácter general que contienen los principios del diseño y operación del Mercado Eléctrico Mayorista, incluyendo las subastas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica.¹³⁴

¹³² "Artículo 6. El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes: ..."

¹³³ "Artículo 95. El Mercado Eléctrico Mayorista operará con base en las características físicas del Sistema Eléctrico Nacional y se sujetará a lo previsto en las reglas del mercado, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado, promoviendo el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

"La CRE emitirá las bases del mercado eléctrico. El Cenace emitirá las disposiciones operativas del mercado. La CRE establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las disposiciones operativas del mercado, los cuales incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica.

"La emisión de las bases del mercado eléctrico y de las disposiciones operativas del mercado no estará sujeta al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado producirán efectos jurídicos en el momento de su notificación a los participantes del mercado, la cual podrá realizarse conforme al título segundo del Código de Comercio o por la publicación electrónica por la CRE o el Cenace, según corresponda.

"Sin perjuicio de lo anterior, los procedimientos inherentes a la modificación de las bases del mercado eléctrico y de las disposiciones operativas del mercado, deberán hacerse del conocimiento oportuno de los participantes del mercado a efecto de que éstos, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, emitan opinión o comentarios al respecto. Cuando sea necesario para preservar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la CRE y el Cenace podrán emitir reglas del mercado de manera inmediata, recibiendo opiniones y comentarios posteriormente."

¹³⁴ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"**I. Bases del mercado eléctrico:** Disposiciones administrativas de carácter general que contienen los principios del diseño y operación del Mercado Eléctrico Mayorista, incluyendo las subastas a que se refiere esta ley; ..."



233. Dicho mercado operará con base en las características físicas del Sistema Eléctrico Nacional y se sujetará a lo previsto en las reglas del mercado, **procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado** (artículo 95, primer párrafo de la Ley de la Industria Eléctrica).

234. La CRE establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las disposiciones operativas del mercado, los cuales incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica (artículo 95, párrafo segundo).

235. Asimismo, en términos del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica,¹³⁵ la CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (párrafo segundo); y, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (párrafo tercero).

236. La CRE en este marco normativo juega pues, un papel importante en un sector económico en donde la Constitución Federal impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la

¹³⁵ "Artículo 132. La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

"La CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"La CRE regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"El Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en dichas materias con la autorización de la CRE.

"La Secretaría regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

"Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes.

"La política y la regulación a que se refiere el presente artículo serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional."



estabilidad económica y la libre competencia. En ese sentido se ha pronunciado la Segunda Sala, como se refleja en la tesis 2a. CLX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. DETERMINACIÓN DE LAS CONTRAPRESTACIONES, PRECIOS Y TARIFAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO."¹³⁶

237. Sobre las funciones de la CRE, la Segunda Sala se ha pronunciado, por ejemplo, en el **amparo en revisión 1103/2019**,¹³⁷ en donde sostuvo, entre otras cuestiones lo siguiente:

- La Ley de la Industria Eléctrica, tiene por objeto, entre otras cuestiones, establecer las facultades de la Comisión Reguladora de Energía, tales como expedir y aplicar la regulación tarifaria para la transmisión, distribución, operación de los suministradores de servicios básicos, la operación del Centro Nacional de Control de Energía (**Cenace**) y los servicios conexos no incluidos en el

¹³⁶ Tesis aislada de la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 1219, registro digital: 2015380, cuyo texto es el siguiente: "México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de comercio y la competencia económica. En este sentido, la regla general es: libertad comercial, no intervención del Estado; sin embargo, existen algunas materias de contenido económico en las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la estabilidad económica y la libre competencia, entre otros. Dentro de estas excepciones constitucionales, se encuentran las que obligan a la regulación de los mercados de cierto tipo de bienes, ya sea porque se trata de la explotación de bienes de la Nación, la prestación de servicios públicos o por ser de suma importancia para el desarrollo nacional. En ese sentido, el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal señala que la exploración y extracción de hidrocarburos constituyen un área estratégica del Estado, la cual debe ser manejada eficazmente por los organismos reguladores y las empresas estatales correspondientes. Así, de las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, se advierte que la Comisión Reguladora de Energía es competente para fijar las contraprestaciones, precios y tarifas en materia de hidrocarburos (salvo por lo que hace a las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel), esto es, tiene a su cargo atribuciones en materia de precios que pretenden alcanzar el desarrollo eficiente de mercados competitivos; en específico, la explotación y comercialización de los hidrocarburos son condiciones básicas para el desarrollo del país, al ser insumos necesarios para todo tipo de actividad económica."

¹³⁷ Resuelto el veinticuatro de junio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. En ese asunto se impugnaron los artículos 3o, fracción LIII, 12, fracción IV, 138, 139, 140, fracción III y 144 de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.



Mercado Eléctrico Mayorista (**MEM**), así como las tarifas finales del suministro básico.

- Para lo anterior la CRE expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de:

- Las tarifas reguladas, entendiéndose por estas las contraprestaciones establecidas por dicha Comisión, para los servicios de (a) transmisión, (b) distribución, (c) operación de los suministradores de servicios básicos, (d) operación del **Cenace** y (e) servicios conexos no incluidos en el **MEM**.

- Las tarifas máximas de los suministradores de último recurso, que permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos que resulten de las tarifas reguladas (antes mencionadas), dichas tarifas máximas reflejarán los costos de la energía eléctrica y los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio.

- Aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste, entre otras, de las tarifas reguladas y de las tarifas finales del suministro básico. La **CRE** publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios, y que el objeto de establecer las tarifas reguladas para los suministradores de servicios básicos es que se obtenga el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada.

- Por tanto, la Ley de la Industria Eléctrica faculta a la **CRE** para expedir y aplicar las tarifas finales del suministro básico, en términos de lo dispuesto en los artículos 138 y 139 de dicha ley, los cuales prevén que la Comisión puede expedir disposiciones administrativas de carácter general que contengan la metodología a fin de determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas de los servicios, entre otros, de operación de los suministradores de servicios básicos; así como de aplicar las metodologías para determinar las tarifas finales del suministro básico.



- Al disponer el Constituyente que la **CRE** sería el órgano constitucional facultado para regular lo relativo a la industria eléctrica, como la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, claramente se dotó a esa Comisión de la potestad para regular todos los aspectos necesarios para el ejercicio de tal atribución, como la metodología o fórmula para fijar los precios y tarifas correspondientes.

- Esa delegación de facultades parte del hecho de que desde la Constitución, en el nuevo modelo energético se introdujeron órganos autónomos, especializados y técnicos, como la **CRE**, que tienen a su cargo cierta regulación de la industria eléctrica, y la creación de este tipo de organismos obedece a la concepción del Estado regulador que ha ido evolucionado, entendido éste como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial, mediante la creación de ciertas agencias independientes a quienes se les faculta para regular determinadas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas.

- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, en este modelo de Estado regulador la idea central es preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática pero mediante la innovación en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo ya que, los órganos reguladores, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda.

- En ese sentido, la **CRE**, como parte de los órganos reguladores, es la autoridad a quien corresponde el desarrollo normativo de los aspectos y materias en los cuales se le otorga autonomía, pues se trata de un órgano técnico



con atribuciones para emitir la normativa necesaria al sector que regula, tales como la definición de aspectos técnicos o tarifarios.

- Los artículos impugnados de la Ley de la Industria Eléctrica (3, fracción LIII, 12, fracción IV, 138, 139, 140, fracción III y 144), no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien, de su contenido no se desprende el procedimiento o fórmula para calcular las tarifas finales de suministro básico, ello obedece a que en los artículos 138 y 139 de dicha ley, se estableció puntualmente que la CRE expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales del suministro básico, asimismo, publicará las memorias de cálculo usadas para establecer dichas tarifas y precios, por lo que es adecuado que los elementos para calcular esas tarifas se encuentren establecidos en el Acuerdo A/064/2018 y su anexo único.

- Así, se advierte que la **CRE** está facultada para expedir la metodología a fin de determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales que se aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE suministrador de servicios básicos, la cual está contenida en el anexo único; asimismo, se establece la fecha en que esa regulación tarifaria entró en vigor, precisándose que permanecerá vigente mientras no se modifique dicha metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales, esto es, se entenderá prorrogado hasta en tanto no se publiquen las disposiciones administrativas de carácter general correspondientes.

- Las bases, fórmula o metodología para determinar el cálculo de las tarifas finales del suministro básico, de conformidad con lo establecido en los artículos 138 y 139 de la Ley de la Industria Eléctrica, se encuentran previstas en el anexo único, del Acuerdo A/064/2018, emitido por la **CRE**, en el cual se contiene la fórmula y los componentes para determinar el cálculo de las tarifas finales del suministro básico.

- Si bien el Acuerdo A/064/2018 tiene formalmente la naturaleza de acto administrativo y no de ley, en razón del órgano del que emana, materialmente puede gozar de los atributos característicos de una norma general (generalidad, abstracción y obligatoriedad); por tanto, la CRE puede expedir disposicio-



nes administrativas de carácter general en temas técnicos y especializados para el cumplimiento de sus funciones, entre ellos, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales del suministro básico.

238. En suma, esta Suprema Corte ha considerado que la actividad de la **CRE** cuando establece aspectos regulatorios, desplegando con ello un acto administrativo, con motivo de sus competencias cuasi legislativas, se expresa materialmente la facultad constitucional del Estado de ejercer su rectoría, en este caso, en el sector eléctrico.

239. El Cenace, antes de la reforma energética en comento se encontraba dentro de la estructura orgánica de la CFE; sin embargo, como se dijo antes, en el decreto citado se ordenó crear el Centro Nacional de Control de Energía (**Cenace**) como un organismo público descentralizado, encargado, fundamentalmente, del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución; estableciéndose que la CFE transfiriera los recursos que el Cenace requiriera para el cumplimiento de sus facultades (artículo décimo sexto transitorio).

240. Como antecedente, y con el propósito de entender las razones por las que ese centro dejó de ser parte de la CFE y se le dio el carácter de organismo público descentralizado, es conveniente traer a cuentas el conflicto de interés que ello implicaba, según se apuntó en el dictamen de comisiones:

"Conflictos de interés en el Sistema Eléctrico Nacional

"Actualmente el Centro Nacional de Control Eléctrico (Cenace), que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la CFE, es la entidad encargada del despacho eléctrico en México.

"Uno de los problemas que enfrenta el modelo institucional vigente es que las reglas de despacho estipulan que debe darse prioridad a las plantas que tienen los costos de generación más bajos, pero a la vez, están excluidos de vender sus excedentes a los autoabastecedores y cogeneradores. Esta condición resulta en detrimento del uso de las plantas más eficientes y más baratas



puesto que quienes operan tales plantas, podrían colocar en el Sistema Eléctrico Nacional su electricidad a costos menores que las plantas que actualmente se despachan, lo cual se reflejaría en menores tarifas finales a los consumidores.

"Asimismo, la CFE establece las condiciones para dar acceso a la interconexión física de las nuevas centrales eléctricas a la red de transmisión eléctrica. En las mejores prácticas internacionales, esta función se lleva a cabo por el operador independiente del sistema, para evitar el conflicto de interés que surge cuando la empresa que otorga el acceso a la red es al mismo tiempo el competidor de las empresas de generación que solicitan dicho acceso.

"Tampoco existen estándares claros para preservar la integridad y estabilidad de la red, y se cuenta con poca transparencia respecto a los indicadores de confiabilidad reportados, lo cual le resta certidumbre operativa al sistema eléctrico en su conjunto. En las mejores prácticas de la industria, un organismo independiente establece y vigila el cumplimiento de los estándares de confiabilidad del sistema."

241. En ese contexto es que con la reforma energética en cuestión se estableció la necesidad de crear un organismo público descentralizado, que se condujera como un operador neutral respecto de los participantes del mercado eléctrico para asegurar su imparcialidad. Al respecto en el dictamen de comisiones se sostuvo:

"Lo anterior, en virtud de que al abrir plenamente el sector eléctrico a la competencia en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, se espera la concurrencia de una pluralidad de participantes que invertirán en infraestructura de generación y que requerirán que la energía que produzcan llegue a los consumidores a través de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución cuyo control mantendrá el Estado. En virtud de que el Estado seguirá generando energía eléctrica, se creará un organismo público descentralizado a fin de garantizar que la operación del Sistema Eléctrico Nacional se lleve a cabo con imparcialidad permitiendo el acceso abierto y no discriminatorio a las redes eléctricas.



"Es importante que el control del Sistema Eléctrico Nacional se ejerza por un operador neutral respecto de los participantes del mercado eléctrico para asegurar su imparcialidad. Esta separación garantiza que la coordinación de las centrales eléctricas se realice bajo criterios de mínimo costo para el sistema erradicando los conflictos de interés y evitando favorecer indebidamente a una empresa de generación específica.

"Por lo anterior, el Centro Nacional de Control de Energía ejercerá el control operativo del sistema, para lo cual determinará las centrales eléctricas que operarán en cada momento y los niveles de producción, e instruirá las operaciones necesarias en las redes de transmisión y distribución para mantener la seguridad, confiabilidad, calidad y continuidad, así como la eficiencia de la producción.

"Corresponderá al centro la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, en el que las empresas públicas y privadas de generación de electricidad colocarán su producción haciendo ofertas a precios competitivos; a este mercado también acudirán los comercializadores de electricidad para satisfacer la demanda. Para este fin, el organismo público descentralizado aplicará las reglas de mercado bajo las cuales se elegirán las ofertas que serán usadas para satisfacer la demanda al menor costo posible.

"Asimismo, el mencionado operador neutral llevará a cabo la planeación de la expansión de las redes para optimizar la instalación de infraestructura en beneficio de todos los usuarios y permitirá que las interconexiones se realicen con transparencia y bajo condiciones no discriminatorias."

242. Precisado lo anterior, tenemos que ese organismo público descentralizado que se creó con motivo de la reforma energética, el Cenace, tiene como función emitir las **disposiciones operativas del mercado**,¹³⁸ en términos del párrafo segundo del citado artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹³⁸ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:
"...



243. Asimismo, el Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en las materias a que se refiere el antes citado artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, con la autorización de la CRE.

244. Ahora este organismo es el *operador* del Sistema Eléctrico Nacional. El **control operativo del Sistema Eléctrico Nacional**, está definido por el artículo 3, fracción XV, de la Ley de la Industria Eléctrica,¹³⁹ como la emisión de instrucciones relativas a la asignación y despacho de las centrales eléctricas y de la demanda controlable, la operación de la Red Nacional de Transmisión, así como de la Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista.

245. Premisa II. Carácter estratégico de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

246. Respecto de las condiciones del segundo eje rector de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es, el carácter estratégico de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es importante acudir al proceso legislativo que le dio vida.

"XX. Disposiciones operativas del mercado: Bases operativas, criterios, guías, lineamientos, manuales, procedimientos y demás disposiciones emitidas por el Cenace, en los cuales se definirán los procesos operativos del Mercado Eléctrico Mayorista, de conformidad con las bases del mercado eléctrico;

"...

"XXVII. Mercado Eléctrico Mayorista: Mercado operado por el Cenace en el que los participantes del mercado podrán realizar las transacciones señaladas en el artículo 96 de esta ley."

¹³⁹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XV. **Control operativo del Sistema Eléctrico Nacional:** La emisión de instrucciones relativas a:

"a) La asignación y despacho de las centrales eléctricas y de la demanda controlable;

"b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; y,

"c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista."



247. Del proceso legislativo se advierte que en las tres iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de mérito existió coincidencia en el sentido de que era necesario brindar mayor competitividad al sector eléctrico en *ciertas actividades*.

248. Se distinguieron, al menos, cuatro actividades principales en el sector eléctrico: **(I) generación;** (II) transmisión; (III) distribución; y, (IV) suministro. Conforme a esta división, se tiene que la generación consiste en la producción de energía eléctrica; la transmisión es el *transporte de energía eléctrica en alta tensión*; la distribución es el *transporte local en baja tensión*; y el suministro, *la venta al detalle y promoción*.¹⁴⁰

249. Las tres iniciativas son convergentes en relatar los antecedentes de la actividad de la industria eléctrica y concluyen, fundamentalmente, en la necesidad de redefinir la intervención estatal en tal industria, abandonando el modelo de *monopolio verticalmente integrado*, **en el que el gobierno central controla y opera las cuatro actividades de la industria eléctrica**.

250. Se expuso que fue adecuado que el Estado controlara las cuatro etapas del proceso del sistema eléctrico, a fin de lograr una cobertura nacional del servicio pues, en aquel momento, se requería de inversiones elevadas con periodos de maduración de largo plazo y de baja rentabilidad que difícilmente hubiesen podido efectuarse por la iniciativa privada. Sin embargo, una vez que este modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento, se modificó la ley con la finalidad de definir que *ciertas actividades de generación, exportación e importación*, *no se consideraran como servicio público*.¹⁴¹

251. No obstante, se sostuvo que a la fecha este modelo era lento y poco flexible para responder al crecimiento de la demanda, lo que no permitía apro-

¹⁴⁰ Ver la iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

¹⁴¹ Entre ellas, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ver la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.



vechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica. En tal sentido, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la *generación y comercialización* de energía eléctrica.

252. Se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso **abrir el mercado de la generación eléctrica** para abatir los costos de producción, *sin que el Estado perdiera rectoría en el control del Sistema Eléctrico Nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.*

253. A decir de la iniciativa, a través de estas modificaciones, el Estado contaría con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución, y en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.¹⁴²

254. En ese sentido, se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las funciones administrativas y corporativas de la empresa; así como una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de la CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución.

255. De manera paralela, otro de los ejes rectores de la reforma en materia de electricidad fue, precisamente, el énfasis en el control estatal en materia de control y operación del Sistema Eléctrico Nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía. Estos temas fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica.

¹⁴² Ver la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.



256. Ciertamente, la Ley de la Industria Eléctrica tiene como objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.¹⁴³

257. La finalidad de esta ley es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, *así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal*, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

258. Dicha normatividad precisa que el **sector eléctrico** comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria; y, que las **actividades** de tal industria son de interés público; actividades que consisten en generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del **Sistema Eléctrico Nacional**, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Asimismo, reitera lo establecido en la Constitución Federal, en el sentido de que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas, materias en las que el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de esa normatividad.¹⁴⁴

¹⁴³ "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta ley son de interés social y orden público.

"Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes."

¹⁴⁴ "**Artículo 2.** La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."



259. En relación con la actividad constitucionalmente estratégica en materia eléctrica¹⁴⁵ referente al **Sistema Eléctrico Nacional**,¹⁴⁶ la Ley de la Industria Eléctrica establece en forma destacada lo siguiente en torno a la planeación y control de ese sistema:

260. Planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional: El Sistema Eléctrico Nacional está integrado por la Red Nacional de Transmisión,¹⁴⁷ Redes Generales de Distribución,¹⁴⁸ Centrales Eléctricas¹⁴⁹ que entreguen energía a la Red Nacional de Transmisión o Redes Generales de Distribución y equipos o instalaciones del centro nacional de control de energía para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; esto es, dicho sistema constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico.

¹⁴⁵ De acuerdo con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, como se ha dicho, existen dos actividades estratégicas en materia eléctrica: (I) planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional; y, (II) servicio público de transmisión y distribución de la de energía eléctrica.

¹⁴⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XLIV. **Sistema Eléctrico Nacional:** El sistema integrado por:

"a) La Red Nacional de Transmisión;

"b) Las Redes Generales de Distribución;

"c) Las Centrales Eléctricas que entregan energía eléctrica a la Red Nacional de Transmisión o a las Redes Generales de Distribución;

"d) Los equipos e instalaciones del Cenace utilizados para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, y

"e) Los demás elementos que determine la Secretaría; ..."

¹⁴⁷ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXV. **Red Nacional de Transmisión:** Sistema integrado por el conjunto de las redes eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la Secretaría. ..."

¹⁴⁸ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXVI. **Redes Generales de Distribución:** Redes eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general; ..."

¹⁴⁹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IV. **Central eléctrica:** Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y productos asociados; ..."



261. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de planeación y control de la infraestructura eléctrica se llevan a cabo mediante: (I) el *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional*,¹⁵⁰ emitido por la Secretaría de Energía que, entre otras cosas, incluye Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de las Centrales Eléctricas, para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución;¹⁵¹ y (II) control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, realizado por el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace).¹⁵²

¹⁵⁰ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

XXXII. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional: Documento expedido por la Secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y que reúne los elementos relevantes de los Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas, así como los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución; ..."

¹⁵¹ **Artículo 14.** La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"Los Programas de Ampliación y Modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del Cenace, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los transportistas y distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

"Los Programas de Ampliación y Modernización para los Elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los Programas de Ampliación y Modernización.

"Dichos programas se desarrollarán bajo los principios siguientes:

"I. Procurarán la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad;

"II. Incluirán los elementos de la red eléctrica inteligente que reduzcan el costo total de provisión del suministro eléctrico o eleven la eficiencia, confiabilidad, calidad o seguridad del Sistema Eléctrico Nacional de forma económicamente viable;

"III. Se coordinarán con los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico; y,

"IV. Incorporarán mecanismos para conocer la opinión de los participantes del mercado y de los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura eléctrica."

¹⁵² **Artículo 15.** El Estado ejercerá el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional a través del Cenace, quien determinará los elementos de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista; las demás operaciones de estas redes podrán ser realizadas por los transportistas o distribuidores,



262. Servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica: consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución.

263. Del glosario de la Ley de la Industria Eléctrica donde se regula la Red Nacional de Transmisión y la Red General de Distribución se determina que *transmisión* serán las actividades realizadas para *transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros*; por su parte, la *distribución* serán las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.

264. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.¹⁵³

265. Asimismo, por lo que respecta al Sistema Eléctrico Nacional, la propia ley establece que se asegurará, entre otras cosas, su calidad, confiabilidad,

sujetándose a la coordinación del Cenace. El Cenace determinará la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los transportistas y distribuidores a fin de ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

"Para el mejor cumplimiento de su objeto, el Cenace podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Las asociaciones y contratos respectivos deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

"I. Los particulares con quienes el Cenace contrate serán solidariamente responsables por la prestación de los servicios correspondientes, en el ámbito del objeto de su participación, y

"II. En la constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de las asociaciones y contratos, se hará constar que, bajo ninguna circunstancia, se podrán dar en garantía los bienes del dominio público objeto de los mismos."

¹⁵³ **Artículo 28.** Las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los transportistas y los distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el Mercado Eléctrico Mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor."



continuidad y seguridad.¹⁵⁴ Los criterios referidos se definen en la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 3, de la siguiente manera:

Calidad: Grado en el que las características y condiciones del suministro eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la CRE con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los usuarios finales (fracción II del artículo 3).

Confiabilidad: Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción X del artículo 3).

Continuidad: Satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XI del artículo 3).

Seguridad de despacho: Condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XLI del artículo 3).

266. Finalmente, el control operativo del SEN comprende la asignación y despacho de las centrales eléctricas y de la demanda controlable, la operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; y, la operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista.¹⁵⁵

¹⁵⁴ **Artículo 6.** El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

"I. Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional; ..."

¹⁵⁵ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XV. Control operativo del Sistema Eléctrico Nacional: La emisión de instrucciones relativas a:



267. Premisa III. Apertura a la competencia en las diversas actividades de generación y comercialización de energía eléctrica.

268. Aquí es importante recordar que, de acuerdo con el dictamen de las comisiones legislativas de la reforma energética, un pilar central de la nueva industria energética mexicana es la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado.

269. Asimismo, en las consideraciones generales del dictamen se puntualizó, dentro de los aspectos generales, de manera destacada lo siguiente:

"Está claro que el petróleo y los demás hidrocarburos constituyen una fuente de riqueza que debe beneficiar a los mexicanos. ... De igual manera, contar con el servicio público de energía eléctrica es un elemento básico del bienestar social y un motor indispensable de la planta productiva nacional; los costos de su generación deben verse directamente beneficiados por la riqueza de recursos con que contamos los mexicanos para ello.

"...

"En el sector eléctrico, por su parte, se considera indispensable distinguir las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público, a fin de que la Nación lleve a cabo aquellas que verdaderamente resultan estratégicas, y abrir a la competencia las que naturalmente pueden realizarse de mejor manera cuando son ejecutadas por una multiplicidad de actores.

"De esta forma, en el primer caso se encuentran la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; actividades que por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, constituyen un monopolio natural que resulta conveniente conservar en dominio del Estado

"a) La asignación y despacho de las centrales eléctricas y de la demanda controlable;

"b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; y,

"c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; ..."



Mexicano, si bien con la posibilidad de que la Nación pueda contratar con particulares, la forma en que éstos podrán participar en tales actividades. Por la misma razón, la Nación conservará en exclusiva el control del Sistema Eléctrico Nacional. ..."

270. Como se puede observar, fue necesario distinguir las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público, conservando el Estado las actividades de transmisión y distribución a que resultan estratégicas, y **abriendo la competencia** a las que naturalmente pueden realizarse de mejor manera cuando son ejecutadas por una multiplicidad de actores, la generación y comercialización de energía eléctrica.

271. Por ello también se estableció en el citado dictamen que resultaba necesaria la desintegración horizontal de los procesos de **generación**, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, *"en la que el Estado se deberá convertir en el operador del Sistema Eléctrico Nacional que, a través del Ejecutivo Federal, dictará las políticas en materia energética. Se reservará exclusivamente para el Estado las materias relativas a la operación del sistema y la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pudiendo al efecto contratar con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que habrán de determinar la forma en que éstos podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, y se abrirán a la competencia la generación y la comercialización."*

272. En congruencia con lo anterior, la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 4,¹⁵⁶ establece que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. Asimismo, establece que las actividades de generación, transmisión, distribución, comer-

¹⁵⁶ "Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. "Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes: ..."



cialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal, siendo tales obligaciones las siguientes:

"I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;

"II. Ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad;

"III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley;

"IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta ley;

"V. Cumplir con las obligaciones en materia de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables; y,

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."

273. Ahora, las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; y, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Cofece en el ámbito de sus atribuciones, la Sener establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 8. La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera inde-



274. Finalmente, cabe precisar que en el Mercado Eléctrico Mayorista **participan**¹⁵⁸ las personas que celebran un contrato con la modalidad de generador, comercializador,¹⁵⁹ suministrador,¹⁶⁰ comercializador no suministrador o usuario calificado.¹⁶¹

275. Premisa IV. Sustentabilidad en la energía eléctrica

276. La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha establecido que la reforma constitucional en materia energética de veinte de diciembre de dos mil

pendiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el suministro de servicios básicos y las otras modalidades de comercialización.

"Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"Los generadores y comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE.

"Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria."

¹⁵⁸ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXVIII. Participante del Mercado: Persona que celebra el contrato respectivo con el Cenace en modalidad de generador, comercializador, suministrador, comercializador no suministrador o usuario calificado; ..."

¹⁵⁹ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Comercializador: Titular de un contrato de participante del mercado que tiene por objeto realizar las actividades de comercialización; ..."

¹⁶⁰ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"LII. Suministro eléctrico: Conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica de los usuarios finales, regulado cuando corresponda por la CRE, y que comprende:

"a) Representación de los usuarios finales en el Mercado Eléctrico Mayorista;

"b) Adquisición de la energía eléctrica y productos asociados, así como la celebración de contratos de cobertura eléctrica, para satisfacer dicha demanda y consumo;

"c) Enajenación de la energía eléctrica para su entrega en los centros de carga de los usuarios finales; y,

"d) Facturación, cobranza y atención a los usuarios finales; ..."

¹⁶¹ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"LV. Usuario Calificado: Usuario final que cuenta con registro ante la CRE para adquirir el suministro eléctrico como participante del mercado o mediante un suministrador de servicios calificados; ..."



trece, estableció **las bases ambientales especialmente en el caso de la industria eléctrica** en la medida en que introdujo el criterio de sustentabilidad en la vida de las empresas en general y en el desarrollo industrial del país.¹⁶²

277. Efectivamente, del entramado constitucional que fue objeto de la reforma en análisis, interesa retomar nuevamente en este considerando el contenido del artículo 25 constitucional, únicamente en sus párrafos séptimo y noveno, en los que se introdujo el concepto de **sustentabilidad** y desarrollo industrial **sustentable**, así como las razones que tuvo el Constituyente Permanente para llevar a cabo dicha reforma.

278. Pues bien, el contenido del precepto constitucional a partir de la reforma constitucional en materia energética, en la parte que aquí interesa destacar, es del tenor literal siguiente:

"Art. 25. ...

" ...

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"Bajo criterios de equidad social, productividad y **sustentabilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

" ...

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competi-

¹⁶² En el amparo en revisión 1017/2018, resuelto en sesión de 6 de marzo de 2019 por unanimidad de votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek.



vidad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial **sus-
tentable** que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que
establece esta Constitución. ..." (Énfasis añadido)

279. Como ya también se mencionó, la reforma fue resultado de tres inicia-
tivas presentadas por diversas fuerzas políticas con la finalidad de diseñar un
nuevo orden constitucional en materia energética; cada una de ellas, con sus
particularidades, tocaron temas y propusieron cuestiones en relación con la
generación de energía eléctrica a través de fuentes renovables, como lo fueron
las siguientes:

280. Iniciativa del Partido Acción Nacional.

"El sector energético de México se encuentra en un momento coyuntural.
Los retos que se tienen en materia de desarrollo de los hidrocarburos, abastecimien-
to de la energía eléctrica y combate al cambio climático son desafíos que rom-
pen los paradigmas que han dominado hasta ahora el debate nacional. Estos
retos deben atenderse con premura y con acciones contundentes, realizando
cambios estructurales y de diseño institucional, a través de una reforma integral
que recoge los objetivos que deben estar contemplados en toda política ener-
gética moderna: seguridad de suministro, competitividad, **sustentabilidad** y
viabilidad fiscal.

"...

"Para lograr lo anterior, el Partido Acción Nacional fiel a sus principios de-
mocráticos y con la convicción de ante poner el interés nacional sobre los in-
tereses particulares, propone un paquete de reformas a la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas fundamentalmente a otorgar al
Estado Mexicano los elementos necesarios para aprovechar al máximo todos
los recursos con los que el país cuenta, allegarse de nuevas tecnologías, de
inversiones productivas, acabar con los monopolios de Estado, ofrecer a los
ciudadanos mejores condiciones de vida, en un ambiente de libre competencia
que detone nuevas fuentes de trabajo y el **crecimiento de oportunidades de
desarrollo de energías limpias, baratas y eficientes**, reduzca el costo de la
energía eléctrica y consolide nuestra independencia energética.



"...

"Sustentabilidad ambiental

"...

"Esta propuesta de reforma energética está basada en el interés nacional, **que fortalezca la seguridad energética y enfatice el uso eficiente de energía**, así como la creciente sustitución de la producción de la energía eléctrica basada en fuentes fósiles por **fuentes renovables**, estimulando en ello la producción y exploración de gas natural.

"..."

Por ello, la iniciativa de acción nacional establece como principio constitucional el uso racional "... de todos nuestros recursos naturales, haciendo énfasis en la obligación del Estado de asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, desarrollando para tal efecto las estrategias y Programas Integrales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático. La ley deberá establecer así las bases para que los operadores, es decir, el Estado, los particulares o ambos, incorporen criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

"...

"... Con esta iniciativa queremos garantizar un México con futuro. No hay futuro sin libertad ni valores, pero **tampoco sin competitividad y sustentabilidad**. Por eso nuestro compromiso no sólo es con la presente generación, también tenemos en cuenta las que vienen, por eso queremos conquistar un Estado social de derecho que contemple la seguridad en el suministro de energía, el respeto al medio ambiente y finanzas públicas sanas para la atención de los más desfavorecidos y de nuestras próximas generaciones. ..." (Énfasis añadido)



281. Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal

"El acceso incluyente a la energía permite a países dotados de recursos naturales como el nuestro, imprimir dinamismo y **competitividad** a sus economías, a fin de consolidar un modelo de desarrollo generador de **progreso sustentable** para su población. México no puede ser la excepción, y por ello, esta iniciativa de reforma constitucional en materia energética se sustenta en los siguientes ejes estratégicos:

"La iniciativa se sustenta en los siguientes ejes estratégicos:

" ...

"VI) Sustentabilidad y protección del medio ambiente: Es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.

" ...

"III. 1. Situación del sector eléctrico

"a) Marco institucional

"Una sociedad moderna con oportunidades para todos no puede concebirse sin el acceso a fuentes de energía confiables, limpias y a precios competitivos.

" ...

"b) Energías limpias

"Aunado a lo anterior, se tiene el **objetivo de avanzar en la transición energética**. En 2012, se aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual el país establece como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30% para el año 2020 y 50% para el 2050, en relación con la línea base de emisiones del año 2000. Dicha ley es precisa en cuanto a la contribución



que se espera del sector energético, particularmente de la industria eléctrica, la cual deberá promover que al menos 35% de la **generación eléctrica del país provenga de fuentes limpias** en 2024, y que además se cumpla con lo dispuesto en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

"La CFE tiene por mandato generar energía al menor costo, por lo que históricamente su operación ha privilegiado plantas de generación a base de combustibles fósiles; es decir, termoeléctricas, carboeléctricas, duales y ciclos combinados de gas natural. Si bien a partir de los años noventa, la CFE incrementó significativamente la generación a base de ciclos combinados de gas natural, en 2012 el 20.7% de la generación para el servicio público se basó en tecnología convencional que consume combustóleo o diésel, que son de cuatro a seis veces más caros que el gas natural y tienen mayor impacto ambiental.

"Se estima que la sustitución de combustóleo por gas natural produciría ahorros sustanciales, económicos y en términos de emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, bajo el marco jurídico actual, la CFE ha enfrentado diversas dificultades en la sustitución de esta capacidad debido a sus propias restricciones de planeación, financiamiento y ejecución de proyectos. ...

"Una matriz energética más limpia y diversificada es una condición necesaria para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático, **tener mayor flexibilidad en generación** y poder disminuir los costos. México es un país privilegiado por la diversidad de sus recursos naturales. Nuestra Nación cuenta con un gran potencial en materia de energías renovables, particularmente en energía eólica, geotérmica, hidráulica y mini hidráulica, biomasa y solar.

"...

"El Sistema Eléctrico Nacional debe contar con un diseño adecuado para permitir e **impulsar el aprovechamiento de las energías renovables**. La Comisión Federal de Electricidad fue diseñada para responder a la necesidad urgente de electrificar al país e integrar al sistema. Esta vocación de origen fue muy exitosa para avanzar en esos objetivos, adoptando un modelo basado en grandes



plantas de generación termoeléctrica. Sin embargo, la organización industrial que corresponde a este modelo **no tiene la flexibilidad necesaria para integrar de manera eficiente las energías renovables** a gran escala ni la generación distribuida.

"La reforma tiene como uno de sus objetivos el **corregir las limitaciones del modelo actual para agregar la capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente**, y el establecimiento de certificados de energías limpias.

"c) Red nacional de transmisión y distribución

"Un elemento fundamental para dar mayor agilidad al Sistema Eléctrico Nacional es la Red Nacional de Transmisión, la cual debe ser modernizada y ampliada. Es necesario incrementar la densidad del mallado eléctrico y su capacidad **a fin de fortalecer la confiabilidad e integrar las energías renovables a gran escala.**

"...

"... Ello permitirá aprovechar con mayor eficiencia el portafolio de recursos con el que cuenta el país, al tiempo que facilitará el cumplimiento de los objetivos de mitigación del cambio climático y desarrollo sostenible que México se ha planteado, y propiciará la generación de cadenas productivas y empleos de calidad.

"...

"III.4. Beneficios esperados

"... el primer resultado que se espera de la reforma es que la **generación sea más eficiente, limpia y económica.** Con este cambio, será posible acelerar la sustitución de generación de combustóleo y diésel en la generación de energía eléctrica, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el ser-



vicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, **por generación limpia y de gas natural, lo que permitirá reducir costos.**

"...

"Una vez que se establezca un entorno de reglas claras y seguras para la **inversión y la participación privada, se acelerará la sustitución de combustible por energías limpias y gas natural.** Asimismo, la CFE podrá competir por los grandes usuarios, propiciando aún más las eficiencias y con ello la reducción de las tarifas eléctricas.

"Un segundo resultado positivo será dar garantías de acceso y uso no discriminatorio, en términos eficientes, a la red de transmisión, como resultado de la nueva regulación operativa prevista para el SEN. Las reformas posibilitarán el desarrollo de nuevos proyectos de inversión en el sector eléctrico mexicano, **particularmente proyectos de energías limpias.** ...

"...

"Un tercer resultado positivo de la reforma en el sector eléctrico se producirá como consecuencia de las leyes que impongan obligaciones en materia de energías limpias, competencia y servicio público y universal. La posibilidad de que las leyes establezcan obligaciones especiales en materia de competencia asegurará que el proceso competitivo avance de manera correcta y sin distorsiones indebidas. ..." (Énfasis añadido)

282. Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

"La iniciativa busca incidir sobre los siguientes objetivos de la política energética:

"...

"• Garantizar el uso sustentable de los recursos naturales no renovables, el uso eficiente y el ahorro de energía e impulsar **la transición energética a tecnologías renovables limpias.**



"Política de electricidad

"• **Generación con diversificación de fuentes.** Es necesario mejorar el equilibrio en el uso de las fuentes de energía para generar electricidad, impulsando la energía solar, la microhidráulica y la biomasa. Establecer cuotas de participación de fuentes renovables de energía para la nueva generación eléctrica, y aplicar mecanismos compensatorios **para que éstas compitan efectivamente con las fuentes tradicionales.**

"...

"Al igual, que en el caso de Pemex, se requiere que la CFE reciba nuevos mandatos que le permitan gestionar de mejor manera sus compromisos en materia de adaptación y mitigación ante el cambio climático, en especial en la transición energética.

"En consecuencia, se propone que la **CFE** tenga considerado en su objeto reducir emisiones de gases de efecto invernadero en la generación de energía eléctrica, a **través de promover el uso de fuentes de energía renovable y tecnologías limpias**, así como impulsar acciones de adaptación y mitigación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático en la prestación del servicio público de energía eléctrica. De manera especial se debe promover la cogeneración a gran escala, específicamente en las instalaciones de Pemex, por su aumento en la eficiencia energética global y por su consecuente reducción de emisiones.

"La actual Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética está diseñada para generar un marco regulatorio en el que empresas privadas se hagan cargo de la generación de energía eléctrica a través del aprovechamiento de fuentes de energía renovable. Con esta ley se dejó abierta la puerta para que grandes capitales privados monopolizaran la producción de electricidad mediante las fuentes de energía renovable. Esto en detrimento de la CFE, así como de pequeños productores de energía. La CFE queda en dicha ley meramente como un comprador y distribuidor de la energía eléctrica de fuentes de energía renovable producida. ...



"Se considera, que **el mayor control social para el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable se obtiene cuando se realiza de manera preponderante por el Estado**, principalmente, y complementada con las actividades de los particulares, sobre todo en materia de auténtico autoabastecimiento, con una política transparente y clara de subsidios a los sectores y grupos sociales más necesitados de éstos, como son el sector social de la economía.

"La CFE debe invertir y desarrollar su capacidad de generar energía eléctrica de fuentes renovables.

"...

"Se concluye entonces, que el desarrollo del sector eléctrico mediante las fuentes de energía renovable, debe ser una política del Estado Mexicano, con una visión estratégica claramente definida en la estrategia nacional de energía y demás instrumentos de planeación de la política energética, tanto en el corto, mediano y largo plazo, en la que éste desempeñe un papel protagónico. ..." (Énfasis añadido)

283. De lo anterior cabe resaltar lo siguiente. Efectivamente, si bien en la iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática no se propuso una reforma a la Constitución Federal sino a distintas legislaciones en materia del Sector Energético Nacional y que, a diferencia de las demás se buscaba que la energía eléctrica de fuentes renovables fuera generada preponderantemente por CFE, lo cierto es que **en todas ellas se estimó la necesidad y pertinencia de introducir en la generación de electricidad las fuentes renovables**, lo que abriría la puerta a un mercado competitivo.

284. En efecto, como lo detectó la Segunda Sala de esta Suprema Corte,¹⁶³ en las iniciativas de referencia se razonó que la apertura de la industria eléctrica permitiría que fluyeran inversiones al sector, contando con plantas más eficien-

¹⁶³ En el amparo en revisión 1426/2015, resuelto en sesión de 24 de agosto de 2016, por unanimidad de votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente), José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Ministro presidente Alberto Pérez Dayán.



tes, **promoviendo la generación de energías renovables** y, de este modo, la competencia en el sector permitiría contar con tarifas más competitivas y la industria y el comercio generaría más empleos, y una reducción en los recibos de luz.

285. En su análisis, las comisiones dictaminadoras del Senado de la República coincidieron en la necesidad de introducir el concepto de sustentabilidad en el artículo 25, a la luz de las siguientes consideraciones.

286. En primer lugar, las dictaminadoras detectaron que entre los principales problemas de la industria se encontraban las **limitaciones en la transición energética**. En efecto, se razonó que desde que el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Cambio Climático en dos mil doce, el país fijó como meta la reducción de gas de efecto invernadero en un 30% (treinta por ciento) para el año dos mil veinte y en un 50% (cincuenta por ciento) para el año dos mil cincuenta, en relación con la línea de base de emisiones del año 2000; además, se resaltó que en dicha ley se estableció que al menos un 35% (treinta y cinco por ciento) de la generación eléctrica del país debería provenir de fuentes limpias para el año dos mil veinticuatro.¹⁶⁴

287. Sin embargo, se apuntó que la participación de energías no-fósiles en la generación para el servicio público fue apenas de un 18.3% (dieciocho punto tres por ciento) de la energía generada en el año dos mil doce, por lo que se requerían grandes inversiones para **diversificar la matriz energética e incrementar la capacidad instalada de generación en México**; además de que la poca capacidad instalada de generación a base de energías renovables, en relación con otros países como China, Estados Unidos y la India, se debía a que la estructura de la industria no promovía la adopción a gran escala de las energías renovables, esto es, que **el modelo institucional no tiene la flexibilidad necesaria para integrar de manera eficiente las energías renovables, ya que el acceso a la red de transmisión para nuevas plantas es limitado**.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Este porcentaje, se dijo en el dictamen, correspondía a lo dispuesto por la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética, la cual establece como meta un porcentaje de un 35% en energías no-fósiles en la generación eléctrica para el dos mil veinticuatro; el cual debe aumentar en un 40% para el dos mil treinta y cinco y en un 50% en el dos mil cincuenta.

¹⁶⁵ Página 143 del dictamen de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República.



288. En segundo lugar, se retomaron las diversas posturas y propuestas presentadas por los especialistas y expertos en los distintos foros y reuniones de trabajo organizados por las propias dictaminadoras, entre las cuales interesan destacar aquellas que expresaron que: "[L]as energías renovables, en el estado tecnológico de desarrollo actual, son intermitentes y costosas. Por lo mismo, se requiere una política de promoción y subsidio para que incrementen su participación en el parque de **generación**. Asimismo, los generadores de estas energías deberían tener facilidades para despacharla y/o venderla directamente a los consumidores. Respecto a la energía eólica, facilitar también la adquisición o la renta de la tierra."¹⁶⁶

289. Pues bien, como se dijo, el Poder Reformador coincidió *en la necesidad de incluir en el Texto Constitucional el concepto de **sustentabilidad** que debe acompañar a los criterios de equidad social y productividad*, con la intención de:

"... Hacer énfasis en el vínculo necesario entre la política económica rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que genere beneficios para la sociedad a largo plazo. México debe seguir cumpliendo sus compromisos internacionales en materia de cambio climático, al implementar políticas apropiadas para controlar, limitar o prevenir actividades humanas que puedan tener efectos adversos en el medio ambiente.

"Estos cambios fundamentales sentarán las bases constitucionales para que México alcance un escenario de mayor competitividad y prosperidad. Esta reforma constitucional beneficiará a los mexicanos de hoy y, sin duda, a las próximas generaciones."

290. De lo anterior es posible apuntar que las dictaminadoras coincidieron en que la competitividad y sustentabilidad se encuentran estrechamente vinculadas. Esto se debe a que, en términos de lo recién transcrito, a juicio del Poder Reformador la inclusión del concepto de sustentabilidad en el Texto Constitucional permitiría que el Estado Mexicano alcance un escenario de mayor competitividad.

¹⁶⁶ Página 153 del dictamen de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República.



291. Ahora bien, como consecuencia de ello, en el artículo décimo séptimo transitorio, el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión que realizara las adecuaciones al marco jurídico para establecer las bases conforme a las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica (a partir de la eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, y menor huella de carbono en los procesos); y, más aún, ordenó que impusiera a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.¹⁶⁷

292. En ese contexto fue que se expidió la multicitada Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Transición Energética (LTE).

293. Es de destacar que en la exposición de motivos de la Ley de la Industria Eléctrica se reafirma la intención del Constituyente de promover la participación de energías limpias en la generación de electricidad, pues en ella se razonó que:

"...

"La ley que aquí se propone, establece a los participantes de la industria determinadas obligaciones en materia de energías limpias, acceso abierto, suministro, servicio universal y electrificación. Con la finalidad de lograr un despacho eficiente, la ley privilegia la energía generada de menor costo en beneficio de los usuarios finales.

¹⁶⁷ "Décimo séptimo. Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos. "En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."



"Tal y como se señaló en su momento en la iniciativa de reforma constitucional, y se reiteró líneas arriba, en nuestro país el precio de la electricidad es elevado y no resulta competitivo. ... **Más del 20% de la energía generada para el suministro de electricidad al público tiene como fuente original el combustible y el diésel, con un costo significativamente mayor al de las energías limpias o al del gas natural. La apertura a la competencia permitirá acelerar el ritmo de sustitución de dichas fuentes para suministrar energía eléctrica.**

"...

"Así, dentro de las actividades que conforman la industria eléctrica nacional, en lo relativo a la generación de electricidad, se permite la participación privada, en contraposición a la apertura limitada que, previo a la reforma constitucional en materia de energía eléctrica, existía en nuestro país. Con la reforma constitucional, se sientan las bases para que el andamiaje jurídico permita una mayor inversión en la infraestructura de generación de energía eléctrica, lo que incrementará la producción de electricidad a mejores costos y, en consecuencia, generará beneficios tangibles para la población a través del establecimiento de mejores tarifas para los consumidores de cualquier segmento.

"...

"Para generar un mercado competitivo de generación, **es imprescindible ampliar el acceso a la Red Nacional de Transmisión, por lo que la red de transmisión deberá expandirse a un ritmo acelerado.** En la planeación se requiere considerar la totalidad de los proyectos de generación, ya sea públicos o de particulares, en la expansión de las redes y **eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar.** La iniciativa prevé el fortalecimiento de la capacidad de ejecución del Estado en esta materia.

"...

"El Cenace, además de proponer la expansión de las redes para el beneficio de toda la población, **debe asegurar que los estudios de interconexión de nuevas centrales eléctricas no favorezcan a los proyectos de ningún gene-**



rador en particular. Este organismo garantizará que la energía que sea suministrada al sistema y a los usuarios, sea siempre la que provenga de las fuentes más económicas. ..." (Énfasis añadido)

294. Con motivo de ello, y en concordancia con el nuevo marco constitucional, la Ley de la Industria Eléctrica dispone, en su artículo 1, que su finalidad es la de promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica, y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes; mientras que su artículo 6 precisa que la industria eléctrica tiene como objetivo, entre otros, el de promover que las actividades del sector se realicen bajo criterios de sustentabilidad.

295. Al margen de lo anterior, es la Ley de Transición Energética, publicada el veinticuatro de diciembre de dos mil quince, el ordenamiento que tiene por objeto, específicamente y en términos de su artículo 1o., regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos.¹⁶⁸

296. Con su emisión, el Congreso de la Unión fijó las bases que deberán regir la acción coordinada de todos los participantes del sector energético, con la finalidad de alcanzar los objetivos de la política pública en materia de sustentabilidad, la reducción del impacto del sector eléctrico en el medio ambiente y el incremento de la eficiencia energética.

297. Ciertamente, de la lectura al artículo 2 de la ley, se desprende que entre sus objetivos se encuentra el de prever el **incremento gradual** de la participa-

¹⁶⁸ **Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos.

"Es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y reglamentaria de los párrafos 6 y 8 del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los transitorios décimo séptimo y décimo octavo del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013."



ción de las energías limpias en la industria eléctrica con la finalidad de cumplir con las metas establecidas en materia de generación de energías limpias, así como el de facilitar el cumplimiento de dichas metas y de eficiencia económica, de una manera económicamente viable.¹⁶⁹

298. En efecto, en términos del título segundo "De las metas y obligaciones", en la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios se deben establecer las metas para que el consumo de la energía eléctrica se satisfaga mediante alternativas que incluyan a la eficiencia energética y a una proporción *creciente* de energías limpias, en condiciones de viabilidad económica, para lo cual se mandata que la Sener deberá considerar el mayor impulso a la eficiencia energética y a la generación de energías limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo condiciones económicas y del mercado eléctrico del país.¹⁷⁰

¹⁶⁹ **Artículo 2.** Para los efectos del artículo anterior, el objeto de la ley comprende, entre otros:

"I. Prever el incremento gradual de la participación de las energías limpias en la industria eléctrica con el objetivo de cumplir las metas establecidas en materia de generación de energías limpias y de reducción de emisiones;

"II. Facilitar el cumplimiento de las metas de energías limpias y eficiencia energética establecidos en esta ley de una manera económicamente viable;

"III. Incorporar las externalidades en la evaluación de los costos asociados a la operación y expansión de la industria eléctrica, incluidos aquellos sobre la salud y el medio ambiente;

"IV. Determinar las obligaciones en materia de aprovechamiento sustentable de la energía y eficiencia energética;

"V. Establecer mecanismos de promoción de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes;

"VI. Reducir, bajo condiciones de viabilidad económica, la generación de emisiones contaminantes en la generación de energía eléctrica;

"VII. Apoyar el objetivo de la Ley General de Cambio Climático, relacionado con las metas de reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y de generación de electricidad provenientes de fuentes de energía limpia;

"VIII. Promover el aprovechamiento sustentable de la energía en el consumo final y los procesos de transformación de la energía;

"IX. Promover el aprovechamiento energético de recursos renovables y de los residuos; y,

"X. Las obligaciones establecidas en el artículo anterior deberán ser homologadas a los productos consumidos en el territorio nacional, independientemente de su origen."

¹⁷⁰ **Artículo 4.** La estrategia deberá establecer metas a fin de que el consumo de energía eléctrica se satisfaga mediante un portafolio de alternativas que incluyan a la eficiencia energética y una proporción creciente de generación con energías limpias, en condiciones de viabilidad económica. A través de las metas de energías limpias y las metas de eficiencia energética, la Secretaría promoverá que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance los niveles establecidos en la Ley General de Cambio Climático para la Industria Eléctrica.



299. Enfocándonos en las metas de *energías limpias*, se tiene que en términos del artículo 3, fracción XXII, de la Ley de la Industria Eléctrica, éstas se definen como aquellas fuentes y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, de haberlos, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para ese efecto se expidan, entre las cuales se encuentra el viento y la radiación solar, en todas sus formas.¹⁷¹

300. Debe precisarse que estas últimas energías limpias son catalogadas por la LTE específicamente como energías renovables, lo que resulta entendible atendiendo a la definición que se da sobre ese concepto.¹⁷²

301. Ahora bien, en relación con las energías limpias, desde la exposición de motivos de la LTE se dio noticia de que en la práctica se estimaba que aquellas no aportaban confiabilidad al sistema en razón de su intermitencia. En este sentido, se razonó que:

"Para ello, la Secretaría deberá considerar el mayor impulso a la eficiencia energética y a la generación con energías limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país."

¹⁷¹ **Ley de la Industria Eléctrica**

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXII. Energías limpias: Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las energías limpias se consideran las siguientes:

"a) El viento;

"b) La radiación solar, en todas sus formas."

¹⁷² **Ley de Transición Energética**

"**Artículo 3.** Para efectos de esta ley se considerarán las siguientes definiciones:

"...

"XV. Energías limpias: Son aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad definidos como tales en la Ley de la Industria Eléctrica;

"XVI. Energías renovables: Aquellas cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por el ser humano, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y que al ser generadas no liberan emisiones contaminantes. Se consideran fuentes de energías renovables las que se enumeran a continuación:

"a) El viento;

"b) La radiación solar, en todas sus formas; ..."



"Una (sic) de los argumentos más socorridos para tratar de desacreditar las energías limpias y no considerarlas como fuentes confiables es el de la intermitencia. Este término expresa los hechos conocidos por todos de que **el sol no brilla las 24 horas ni el viento sopla de manera constante todo el tiempo**. Se dice frecuentemente que por cada MW de capacidad instalada de energías limpias se necesita otro tanto en plantas de gas para sustituir a la fuente renovable cuando no haya condiciones meteorológicas favorables.

"... el sistema tiene un número mayor de fuentes de energía que operan con combustible fósil. Ninguna de estas plantas depende de las condiciones climáticas para generar."

302. No obstante, en la iniciativa se apuntó que las energías renovables participaban de las siguientes ventajas:

"(1) El territorio nacional tiene climas variados y sistemas meteorológicos diferentes por lo que cuando en alguna parte las condiciones no son favorables, en otra parte sí lo son,

"(2) Las condiciones meteorológicas ya son muy predecibles con altos grados de precisión para plazos cortos de tiempo por lo que es fácil adelantarse a las variaciones y actuar en consecuencia;

"(3) El sistema eléctrico interconectado es muy grande por lo que es capaz de compensar las variaciones en la generación con fuentes renovables aun cuando éstas alcancen el 35 por ciento en 2024 (en la figura pueden verse las interconexiones con líneas punteadas rojas que permiten compensar la intermitencia de las renovables); y,

"(4) Ya existen herramientas computarizadas de control en tiempo real que permiten balancear los grandes sistemas eléctricos.

"La capacidad extra de generación que tiene el Sistema Eléctrico Nacional en estos momentos es de alrededor del 20 por ciento. Esta capacidad está más que sobrada para compensar la intermitencia de aquí al 2024.



"Alemania y España han tenido días en que las renovables generan hasta el 60 por ciento de la energía que se consume, sin que esto haya afectado la estabilidad del sistema. No es cierto, entonces, que se necesite una relación de 1:1 de energía fósil por cada MW de energía renovable. ..."

303. De la misma manera se expuso que, contrario a lo que se decía, las energías renovables no resultaban más caras que las energías fósiles.¹⁷³ A tal efecto se señaló:

"... la creencia de que las renovables son más caras que las fósiles es una idea totalmente equivocada. En efecto, puede observarse que los costos de cubrir el diferencial de generación entre el presente y el 2024 es prácticamente igual si se satisface con ciclo combinado que si se suministra con energía eólica. Ambos escenarios son muy similares en cuanto a costo, sin embargo, si se consideran los cobeneficios de las renovables, el escenario de generación de electricidad con energías limpias es mucho mejor y no agota un recurso natural no renovable como es el gas. Este recurso puede quedar disponible para mejores usos en petroquímica. ..."

304. Aunado a lo anterior, se sostuvo que el crecimiento de la red de transmisión, en las zonas con alto potencial de energías renovables, serían una inversión recuperable para el Estado pues el propio mercado amortizaría su costo con el pago de la tarifa correspondiente.

305. Ahora bien, en el artículo tercero transitorio de la LTE se ordenó que la Sener debía fijarse como meta una participación mínima de energías limpias en la generación eléctrica del 25% (veinticinco por ciento) para el dos mil dieciocho y del 35% (treinta y cinco por ciento) para dos mil veinticuatro.¹⁷⁴ Se resalta

¹⁷³ **Artículo 3.** Para efectos de esta ley se considerarán las siguientes definiciones:

"...

"XVII. Energías fósiles: Aquellas que provienen de la combustión de materiales y sustancias en estado sólido, líquido o gaseoso que contienen carbono y cuya formación ocurrió a través de procesos geológicos; ..."

¹⁷⁴ "Transitorios

"...



que este último porcentaje es coincidente con el que se fijó en la Ley General de Cambio Climático desde el dos mil doce.¹⁷⁵

306. Para alcanzar esto, en el artículo 6 de la LTE se prevé que todos los integrantes de la industria, así como los usuarios calificados del Mercado Eléctrico Mayorista y los titulares de los contratos de interconexión legados estarán obligados a contribuir para el cumplimiento de las metas de energías limpias en las modalidades que para tal efecto detallen tanto la Sener como la CRE;¹⁷⁶

"Tercero. La Secretaría de Energía fijará como meta una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 25 por ciento para el año 2018, del 30 por ciento para 2021 y del 35 por ciento para 2024."

¹⁷⁵ "Artículos transitorios

"...

"Artículo tercero. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los Municipios deberán de implementar las acciones necesarias en mitigación y adaptación, de acuerdo a sus atribuciones y competencias para alcanzar las siguientes metas aspiracionales y plazos indicativos:

"I. Adaptación:

"...

"II. Mitigación:

"...

"e) La Secretaría de Energía en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Reguladora de Energía, promoverán que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance por lo menos 35 por ciento para el año 2024."

¹⁷⁶ **Artículo 6.** Los integrantes de la industria eléctrica en general, así como los usuarios calificados participantes del Mercado Eléctrico Mayorista, sean de carácter público o particular, y los titulares de los contratos de interconexión legados estarán obligados a contribuir al cumplimiento de las metas de energías limpias en los términos establecidos en la legislación aplicable."

Artículo 7. Las modalidades específicas con las que deben contribuir los integrantes de la industria eléctrica y los usuarios calificados al cumplimiento de las metas país serán detalladas en forma transparente y coordinada por la Secretaría y la CRE tomando en cuenta los siguientes elementos:

"I. La Secretaría será responsable de establecer, en condiciones de viabilidad técnica y económica, así como acceso al financiamiento, de manera transparente y no discriminatoria, las obligaciones para la adquisición de certificados de energías limpias que los suministradores, los usuarios calificados participantes del Mercado Eléctrico Mayorista y los titulares de los contratos de interconexión legados deberán cumplir anualmente de manera individual y que sumadas propicien el cumplimiento de las metas establecidas en la Estrategia;

"II. La CRE verificará el cumplimiento de las metas de energías limpias y establecerá la regulación correspondiente; y,

"III. Los generadores que producen electricidad con energías fósiles estarán obligados a sustituir gradualmente y en forma programada sus instalaciones de generación que excedan los límites establecidos por las normas emitidas por Semarnat, por instalaciones de generación que cumplan con la normatividad de emisiones contaminantes."



mientras que el artículo 9 mandata que el Estado Mexicano promoverá que existan las condiciones legales, regulatorias y fiscales, para facilitar tal cumplimiento.¹⁷⁷

307. Además, con la finalidad de promover la participación de las energías limpias en la generación de electricidad, se estableció tanto en la Ley de la Industria Eléctrica como en la Ley de Transición Energética la obligación de adquirir los certificados de energías limpias.¹⁷⁸

308. En efecto, esta obligación de adquirir tales certificados, los cuales son títulos que emite la CRE, se encuentra prevista para los suministradores, usuarios calificados participantes del mercado y los usuarios finales que reciban energía eléctrica por el abasto aislado, así como para los titulares de los contratos de interconexión legados que incluyan centros de carga o puntos de carga cuya energía eléctrica no provenga en su totalidad de una central eléctrica limpia, para acreditar que la producción de un monto determinado de energía eléctrica proviene de energías limpias, y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de los centros de carga.

309. En el amparo en revisión 1017/2018, la Segunda Sala razonó que con el objeto de promover las energías limpias en México, el Gobierno Federal a través de la Ley General de Cambio Climático se comprometió a generar determinado porcentaje de la electricidad a través de energías renovables para dos mil veinticuatro; de ahí que, con el fin de lograr esta meta, en la Ley de la Industria Eléctrica y en la LTE se introducen los certificados de energías limpias, que son instrumentos expedidos por la CRE cuando se acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias dentro del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.

310. Adicionalmente, se establece en la ley que se analiza, que con el fin de incentivar la inversión para la generación de energías limpias y alcanzar el

¹⁷⁷ "Artículo 9. El Estado Mexicano promoverá que existan las condiciones legales, regulatorias y fiscales para facilitar el cumplimiento de las metas y sus disposiciones reglamentarias para todos los integrantes de la Industria Eléctrica."

¹⁷⁸ En la Ley de la Industria Eléctrica dichos certificados se encuentran regulados del artículo 121 a 129 y en el décimo sexto transitorio, mientras que en la Ley de Transición Energética en los artículos 4, 6, 7, 68 a 74 y en las disposiciones transitorias tercera y décima sexta.



cumplimiento de las metas, la regulación deberá: **1)** garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes, **incluyendo a las energías limpias**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica; **2)** ofrecer certeza jurídica a nuevas inversiones; **3)** promover, en condiciones de sustentabilidad económica, el uso de nuevas tecnologías en la operación de las redes para **permitir la penetración de las energías limpias y el manejo eficiente de su intermitencia**; y, **4)** asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro.¹⁷⁹

311. Ahora bien, con la finalidad de establecer e implementar la política nacional de energía en materia de energías limpias y eficiencia energética, en el artículo 21 de la LTE se señalan los instrumentos de planeación de la transición energética, a saber: La estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios; el Programa Especial de Transición Energética y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Pronase).

312. Dichos instrumentos son de suma relevancia para cumplir con las metas fijadas en la ley pues aquellas deberán constituirse en políticas obligadas para el desarrollo de otros instrumentos de planeación del sector energético y de otros que contengan elementos de energías limpias que influyan en políticas públicas.¹⁸⁰

¹⁷⁹ **Artículo 65.** Con el fin de incentivar la inversión para la generación de energía eléctrica con energías limpias y alcanzar el cumplimiento de las metas país en materia de energías limpias y eficiencia energética, la regulación deberá:

"I. Garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, para las centrales eléctricas, incluyendo las energías limpias, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica;

"II. Ofrecer certeza jurídica a nuevas inversiones;

"III. Promover, en condiciones de sustentabilidad económica, el uso de nuevas tecnologías en la operación de las redes de transmisión y distribución para permitir mayor penetración de las energías limpias y el manejo eficiente de la intermitencia de las mismas, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales; y,

"IV. Asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro."

¹⁸⁰ **Artículo 22.** Los instrumentos de planeación listados en el artículo 21 de esta ley deberán constituirse en políticas obligadas para el desarrollo de otros instrumentos de planeación del sector energético y otros sectores que contengan elementos en materia de energías limpias que influyan en políticas públicas, considerando las previsiones de la Ley de Planeación."



313. En efecto, la estrategia es el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazo en materia de obligaciones de energías limpias, aprovechamiento sustentable de la energía y mejora en la productividad energética; mientras que el programa y el Prodesen serán los instrumentos que deberán instrumentalizar y establecer las acciones, proyectos y actividades que deriven de la propia estrategia.¹⁸¹

¹⁸¹ **Artículo 27.** La estrategia constituye el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazo en materia de obligaciones de energías limpias, aprovechamiento sustentable de la energía y mejora en la productividad energética en su caso, de reducción económicamente viable de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, cuyos objetivos principales son:

"I. Establecer las metas y la hoja de ruta para la implementación de dichas metas;

"II. Fomentar la reducción de emisiones contaminantes originadas por la industria eléctrica, y

"III. Reducir, bajo criterios de viabilidad económica, la dependencia del país de los combustibles fósiles como fuente primaria de energía.

"La estrategia establecerá las políticas y las acciones que deberán ser ejecutadas mediante el programa y los programas anuales que de él deriven para cumplir los objetivos de la misma. ..."

Artículo 33. El programa establecerá las actividades y proyectos derivados de las acciones establecidas en la estrategia durante el periodo de encargo del Ejecutivo Federal."

Artículo 34. El objetivo del programa es instrumentar las acciones establecidas en la propia estrategia para la administración pública federal, asegurando su viabilidad económica. El orden de importancia de las acciones estará en función de su rentabilidad social. El programa deberá contar con los siguientes elementos:

"I. Las metas de energías limpias, y las demás señaladas en la estrategia, que correspondan al periodo de encargo del Ejecutivo Federal;

"II. Las acciones identificadas en la estrategia para alcanzar sus objetivos en condiciones de viabilidad económica, así como el detalle de su instrumentación;

"III. Los instrumentos de promoción requeridos para impulsar instalaciones de generación limpia distribuida y medidas de eficiencia energética que sean eficientes y económicamente viables entre la población del país, y

"IV. Las acciones en materia de estímulos financieros y regulatorios recomendadas para asegurar el cumplimiento de las metas de energías limpias.

"El programa deberá prestar especial atención en lo que se refiere a la oportuna extensión de la red de transmisión hacia las zonas con alto potencial de energías limpias y la modernización de la misma para permitir la penetración de proporciones crecientes de energías limpias, todo ello bajo condiciones de sustentabilidad económica.

"El programa se instrumentará cada año y regirá, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en las materias objeto de la presente ley, sirviendo de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 35. El PRONASE es el instrumento mediante el cual el Ejecutivo Federal, de acuerdo con la Ley de Planeación, establecerá las acciones, proyectos y actividades derivadas de la estrategia que permitan alcanzar las metas en materia de eficiencia energética establecidas en términos de esta ley. Será un programa especial en los términos de la Ley de Planeación. El orden de importancia de las acciones a desarrollar estará en función de la rentabilidad social de las mismas."



314. De esta manera, el programa establecerá las acciones y proyectos para la administración pública federal, asegurando su viabilidad económica y el Prodesen aquéllas que permitan alcanzar las metas de eficiencia energética.

315. Ahora, también es de resaltar que la propia ley prevé la existencia de un instrumento adicional: el Programa de Redes Eléctricas Inteligentes, el cual tiene por objetivo apoyar la modernización de la RNT y de las RGD con la finalidad de permitir la penetración de las energías limpias.¹⁸²

"Artículo 36. El PRONASE incluirá al menos, aquellas acciones, proyectos y actividades derivadas de la Estrategia en materia de Eficiencia Energética que permitan:

"I. Analizar, integrar e implementar acciones de Eficiencia Energética con la participación, en el ámbito de sus respectivas competencias, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en condiciones de viabilidad económica y atendiendo a las condiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo;

"II. Elaborar y ejecutar programas permanentes dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el aprovechamiento sustentable de la energía en sus bienes muebles e inmuebles y aplicar criterios de aprovechamiento sustentable de la energía en las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que contraten, en condiciones de sustentabilidad económica;

"III. Elaborar y ejecutar programas a través de las dependencias y entidades de la administración pública federal para fomentar el aprovechamiento sustentable de la energía en usuarios con un patrón de alto consumo de energía conforme lo determine el reglamento de la presente ley;

"IV. Identificar áreas prioritarias para la investigación científica y tecnológica en materia de Aprovechamiento sustentable de la energía;

"V. Promover el desarrollo de materiales para incluir en los programas de estudios a nivel de educación básica, media y media superior, temas de aprovechamiento sustentable de la energía;

"VI. Promover, a nivel de educación superior, la formación de especialistas en materia de Aprovechamiento sustentable de la energía;

"VII. Promover la aplicación de tecnologías y el uso de equipos, aparatos y vehículos energéticamente eficientes

"VIII. Promover la reducción de emisiones contaminantes a través de la eficiencia energética y la sustitución de combustibles en el uso de transporte individual que utilice hidrocarburos;

"IX. Desarrollar la normalización en materia de eficiencia energética apoyando la elaboración de normas oficiales mexicanas en dicha materia y la evaluación de la conformidad con las mismas;

"X. Establecer una estrategia para la reducción de la intensidad energética global nacional del transporte de personas y mercancías, con metas indicativas para cada año;

"XI. Promover el uso de tecnologías y combustibles que mitiguen las emisiones contaminantes; y,

"XII. Establecer incentivos y reconocimientos de aquellos sujetos regulados que mantengan altos estándares de eficiencia energética, conforme a la normatividad existente o las mejores prácticas existentes."

¹⁸² **"Artículo 37.** El Programa de Redes Eléctricas Inteligentes tiene como objetivo apoyar la modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, para mantener una infraestructura confiable y segura que satisfaga la demanda eléctrica de manera económicamente



316. De lo anteriormente expuesto se retoma que el Estado Mexicano, a nivel nacional, ha establecido distintas metas en relación con la reducción de emisiones, así como de la generación eléctrica proveniente de energías limpias. En concreto, para el año dos mil veinticuatro se estableció que la Sener, en coordinación con otras autoridades, deberá promover que la generación eléctrica de fuentes de energía limpia alcance por lo menos 35% (treinta y cinco por ciento) para el dos mil veinticuatro.

317. Tomando en cuenta lo anterior y lo que se ha dicho hasta este momento en relación con la inclusión del concepto de sustentabilidad y desarrollo industrial sustentable en el artículo 25 de la Constitución Federal, puede establecerse una obligación a cargo de la Sener y en general del Estado Mexicano, de que en el ejercicio de sus facultades se persiga en todo momento el cumplimiento de las metas referidas, a la par de otros principios que resulten de observancia obligatoria en la materia.

318. Esto es, como se ha expuesto en consideraciones anteriores, en el sector de la industria eléctrica se encuentran presentes distintos objetivos constitucionales de igual relevancia que deben ser observados y equilibrados en todo momento por las autoridades del sector. Lo que busca ponerse de manifiesto en el presente, es que entre esos principios, se encuentra el de sustentabilidad y desarrollo industrial sustentable que alberga e impone, entre otras obligaciones, el cumplimiento de las metas de energías limpias, las cuales, como se verá más adelante, coadyuvarán a los problemas de contaminación ambiental y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

319. Adicionalmente, especialmente en relación con este principio, el de sustentabilidad, debe tenerse presente que las consecuencias que deriven de las decisiones, acciones u omisiones que en la actualidad se tomen, difícilmente podrán ser visibles o medibles de manera inmediata, por lo que las medidas que se implementen en la actualidad repercutirán necesariamente en el futuro, no

eficiente y sustentable, y que facilite la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan la reducción de costos del sector eléctrico, la provisión de servicios adicionales a través de sus redes, de la energía limpia y la generación limpia distribuida, permitiendo una mayor interacción entre los dispositivos de los usuarios finales y el sistema eléctrico."



sólo a nivel de competitividad, sino también en relación con el medio ambiente, la salud y bienestar de las generaciones futuras.

320. Ciertamente, desde la exposición de motivos de la multicitada LTE se señaló que al margen de la importancia que tiene el sector eléctrico en el desarrollo de la sociedad, lo cierto es que ha repercutido *fuertemente* sobre el medio ambiente y la salud pública desde sus inicios. Por esa razón, se identificó que la nueva regulación no únicamente generaría un progreso en la economía nacional sino también añadiría beneficios para la salud pública, el medio ambiente, el sistema climático y, en general, para el bienestar social.

321. En el mismo sentido, en lo que fue la primera estrategia de transición, publicada el dos de diciembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, se consideró que, entre los factores que propiciaron un cambio en la generación de electricidad a partir de energías renovables, se encuentra el efecto que tal industria ha tenido en la salud de las personas.¹⁸³

322. En el contenido de dicha estrategia se resaltó que a nivel internacional, una de las principales razones por las cuales los sistemas energéticos modernos han cambiado, ha sido por los efectos que los combustibles fósiles generan en el medio ambiente, los que, principalmente se asocian a la contaminación del aire, suelo y agua, así como de los impactos que esta contaminación genera en la salud pública. Por esta razón, las políticas públicas han estado dirigidas a adoptar una perspectiva de *transición energética* la cual, según se señaló, no sólo impacta en los precios, sino que atiende a otros factores sociales, como el cuidado de las personas y del medio ambiente, la equidad social, así como de la economía familiar y de las empresas.

323. A este respecto, se resaltó que las tecnologías que aprovechan las energías renovables y que son las más competitivas respecto de la generación de energía a través de combustibles fósiles *en el mediano plazo* son la eólica y la solar fotovoltaica.

¹⁸³ Dicha estrategia fue recientemente actualizada el siete de febrero de dos mil veinte.



324. Particularmente, en el contexto nacional también se identificó que la cadena productiva en el sector energético en México ha generado efectos ambientales desde nivel local y regional (como lo es la contaminación del aire, suelo o agua y otros recursos) hasta aquellos a nivel global, con la generación de gases de efecto invernadero que han ocasionado el cambio climático. Asimismo, se identificó que dicha cadena tiene efectos directos sobre la salud de las personas.

325. Por otro lado, en la exposición de motivos de la LTE se resaltó que si bien era cierto que los mandatos relacionados con la *sustentabilidad*, *energías limpias* y con *el control de emisiones contaminantes* habían sido recientemente incorporados al Texto Constitucional mediante la reforma energética –algunos de ellos mediante su régimen transitorio– también lo era que dichos conceptos no le eran desconocidos ni a México o al mundo en general, pues constituyen elementos presentes en el discurso de las naciones y en las actividades económicas en general; de ahí que su introducción no podría generar un sacrificio en el crecimiento económico del país.

326. En relación con la precisión apuntada, esta Segunda Sala advierte que, efectivamente, se observa que en materia de medio ambiente el Estado Mexicano ha asumido distintos compromisos internacionales mucho antes de la reforma energética. Se mencionan algunos documentos que contienen obligaciones a ese respecto:

- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985).
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1989)
- Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (1990).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)



- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).
- Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1997)
- Acuerdo de Paris (2015)

327. Si bien cada uno de los instrumentos referidos imponen obligaciones distintas en el caso se resaltarán algunos de ellos, con la finalidad de evidenciar el compromiso a nivel global en materia de cuidado al medio ambiente y, específicamente, el papel importante que el sector de la industria tiene en relación con ello.

328. Tal es el caso, por ejemplo, de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**,¹⁸⁴ en la que entre los efectos adversos del cambio climático, señala la salud y el bienestar de las personas;¹⁸⁵ y, que entre las medidas tendentes a mitigar tales efectos, se señala en el artículo 4, inciso c), que los Estados deberán actuar para controlar, reducir o prevenir las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, en todos los sectores pertinentes, entre ellos la energía.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Ratificado por el Estado Mexicano el tres de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

¹⁸⁵ "Artículo 1

"Definiciones

"Para los efectos de la presente Convención:

"1. Por 'efectos adversos del cambio climático' se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos. ..."

¹⁸⁶ "Artículo 4

"Compromisos

"...

"1. Todas las partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

"...

"c) Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en todos los sectores pertinentes, entre ellos la **energía**, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y la gestión de desechos; ..." (Énfasis añadido)



329. Asimismo, sobresale que en dicho compromiso internacional, se apunta lo que anteriormente se resaltó: la protección del cambio climático no sólo se procura en aras de beneficiar las generaciones presentes, sino también de las futuras.¹⁸⁷

330. Por su parte, en el **Protocolo de Kyoto**,¹⁸⁸ los Estados se comprometieron a reducir al mínimo los efectos adversos del cambio climático; lo que podría hacerse a través de la elaboración de políticas tendentes, entre otros objetivos, a fomentar la eficiencia energética, así como mediante la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía.¹⁸⁹

331. De la misma manera, también interesa destacar que en el **Acuerdo de París**,¹⁹⁰ México asumió, entre otros, el deber de **augmentar** la capacidad de adaptación a los "efectos adversos" del cambio climático y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

332. Pues bien, la relación entre la *salud* de las personas y, al mismo tiempo, el *cuidado al medio ambiente* no ha sido una cuestión ajena a este Tribunal Constitucional.

¹⁸⁷ "Artículo 3

"Principios

"Las partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

1 Las partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. ..."

¹⁸⁸ Ratificado por el Estado Mexicano el veintinueve de abril del dos mil.

¹⁸⁹ "Artículo 2

"1. Con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las partes incluidas en el anexo I, al cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3:

"a) Aplicará y/o seguirá elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, por ejemplo, las siguientes:

"i) fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional;

"...

"iv) investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales; ..."

¹⁹⁰ Ratificado por el Estado Mexicano el catorce de septiembre de dos mil dieciséis.



333. Efectivamente, tanto la Primera como la Segunda Sala han interpretado los alcances del *derecho humano a un medio ambiente sano*, lo que ha nutrido el entendimiento que debe tenerse sobre ese derecho humano. Por lo anterior, se retomarán las premisas esenciales que no pueden pasarse por alto en la resolución de este asunto, en tanto que, como trató de evidenciarse, la política que emitió la Sener, en relación con el Sistema Eléctrico Nacional y, en concreto, con el tratamiento respecto a las energías limpias, tiene relación con el derecho humano a un medio ambiente sano.

334. En distintos precedentes, ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁹¹ han reconocido que el artículo 4o. constitucional consagra *el derecho a vivir en un medio ambiente sano* como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

335. La Primera Sala ha sostenido que el reconocimiento de ese derecho obliga a entender que entre el hombre y el medio ambiente ha existido siempre una interacción de la que aquel obtiene diversos beneficios pero que también ha puesto en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente y, por esa razón, se ha apuntado que el núcleo de protección de este derecho no sólo protege los derechos de los seres humanos *de vivir en un medio ambiente sano y digno*, sino que también protege a la propia naturaleza que tiene valor en sí misma.

336. Derivado de este núcleo de protección, se ha identificado al derecho humano a un medio ambiente sano con una doble dimensión; la objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

337. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como

¹⁹¹ A manera de ejemplo, se señala el amparo en revisión 307/2016, resuelto por la Primera Sala el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de votos; y, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 610/2019, en sesión de quince de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por mayoría de cuatro votos.



un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su *dimensión colectiva*, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras y en su *dimensión individual*, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.¹⁹²

338. Por otro lado, la Primera Sala ha establecido que este derecho humano también se traduce en un *principio rector de política pública* en tanto que el artículo 4o. constitucional establece: "El Estado garantizará el respeto a este derecho", por lo que interpretado en concordancia con el artículo 25 constitucional en relación con el desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.

339. Entre los distintos principios bajo los cuales se encuentra conformado el derecho humano analizado se encuentra **el principio de precaución, in dubio pro natura, y el de no regresión.**

340. Respecto del primero de ellos, la Primera Sala ha resaltado lo siguiente:

- El artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al *principio de precaución* en los siguientes términos: "*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*"¹⁹³

- Opera como *pauta interpretativa* ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. En relación con la *administración pública* implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son *riesgosas para el medio*

¹⁹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

¹⁹³ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.



ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica.

- El *daño ambiental o ecológico* tiene notas características que lo distinguen, por ejemplo, del daño civil y que dificultan considerablemente su aspecto probatorio; el daño ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y su manifestación.

341. En la misma sintonía, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el principio de precaución se dirige a asegurar que "el bien público se encuentre presente en toda decisión [estatal] adoptada en el contexto de incertidumbre científica"; por lo que, ante alguna controversia científica respecto a los riesgos y beneficios que depara determinada actividad o empleo tecnológico, **"la formulación de las políticas públicas debe ser realizada de manera tal que sea preferible errar en el diagnóstico de la necesidad de adoptar medidas precautorias, que en el diverso de que [mediante tal actividad] no se ocasionan daños al ambiente y a la salud pública"**. De ahí que se ha concluido que, la dimensión del principio de precaución **"va más allá de las problemáticas asociadas a los riesgos a corto o medio plazo, puesto que se refiere también a cuestiones a largo plazo e incluso ligadas al bienestar de las generaciones futuras"**.

342. Continuando con la doctrina que se retoma en este asunto de la Primera Sala, en relación con el principio *in dubio pro natura*, se precisó que aquél consiste en que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias **a favor del medio ambiente**.

343. Además, se estimó que tal principio no sólo es aplicable ante la incertidumbre científica, sino como *mandato interpretativo general* de la justicia ambiental, en el sentido de que en *cualquier conflicto* ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.



344. Por último, en relación con el **principio de no regresión**, se dijo lo siguiente:

- Consiste en la prohibición de disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado.

- El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de *regresividad*; lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, *salvo* que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

- Este principio también se fundamenta en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

- El principio de no regresión en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues se entiende que cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a la siguiente generación.

DÉCIMO SEGUNDO.—Marco constitucional y legal aplicable relativo a la Cofece (Comisión Federal de Competencia Económica)

345. El once de junio de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones".

346. Dicha reforma constitucional introdujo por primera vez la creación de dos nuevos órganos constitucionales autónomos: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante "IFT").



347. Efectivamente, como resultado de dicha reforma, se tiene que por primera vez **se previó en el Texto Constitucional el órgano que estaría encargado de prevenir, investigar y combatir las conductas que se han estimado contrarias a los principios de libre competencia y concurrencia**, pues si bien es cierto que con anterioridad a ella ya se establecía a nivel constitucional la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas, así como las conductas que la ley debería castigar y las que las autoridades deberían perseguir con toda eficacia, se dejaba en la legislación secundaria la previsión y regulación del órgano que estaría encargado de velar por el cumplimiento de los referidos principios.

348. Por esta razón, era la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos (actualmente abrogada) la que establecía la naturaleza y objeto de dicho órgano. En sus términos, la entonces Comisión Federal de Competencia Económica, era un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, encargado de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, la cual gozaba de autonomía en el dictado de sus resoluciones.¹⁹⁴

349. Empero, por las razones que más adelante se reseñan, el Poder Reformador estimó pertinente que el órgano encargado de velar por la libre competencia y concurrencia en los mercados fuera autónomo e independiente de cualquier otro órgano del poder público y que su objeto y funciones se encontraran previstas en el Texto Constitucional, permitiendo que, en la legislación secundaria, se establecieran las reglas que deben regir su actuar.

350. Pues bien, dicho esto, es conveniente insertar el Texto Constitucional que fue introducido mediante la reforma en comento, en lo atinente a la naturaleza y ámbito de competencias de cada uno de los órganos constitucionales autónomos. La nueva regulación que se encuentra vigente hasta este momento es del tenor literal siguiente:

¹⁹⁴ "Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones."



"Art. 28. ...

"...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para ase-



gurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"Corresponde al instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el instituto continuará los trámites correspondientes.

"Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento,



profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se registrarán conforme a lo siguiente:

"I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;

"II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

"III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

"IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

"V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;

"VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;

"VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por Jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;



"VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un Programa de Trabajo y Trimestralmente un Informe de Actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

"IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

"X. La retribución que perciban los comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

"XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley; y,

"XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley. ..."195

351. Como se aprecia, **mediante esta reforma se creó la actual Cofece como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio**, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos en que establece la Constitución Federal y las leyes; con **excepción** del sector de radiodifusión y telecomunicaciones, pues la autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores es el IFT, lo que incluso se reproduce en la nueva Ley Federal de Competencia Económica, regla-

¹⁹⁵ A diferencia del resto del contenido transcrito del artículo 28 constitucional, la fracción XII que se encuentra vigente fue resultado de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015. En sus inicios, esto es, con la reforma constitucional de 11 de junio de 2013 se establecía lo siguiente: "XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley."



mentaria del artículo 28 de la Constitución Federal, cuyo contenido se ahondará con mayor profundidad más adelante.¹⁹⁶

352. Ahora, si bien las razones por las cuales el Constituyente Permanente decidió crear estos dos órganos constitucionales autónomos encuentran relación, en este asunto resulta relevante la intención del Constituyente Permanente para la creación de la Cofece, al ser ésta la parte actora en la presente controversia constitucional.

353. Conviene recordar que si bien a lo largo de la demanda se combaten disposiciones específicas del acuerdo impugnado, para lo cual se ofrecen argumentos particulares en contra de algunas de ellas en concreto, lo cierto es que toda su impugnación parte de la misma premisa, esto es, que el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional *frustra* o impide el cumplimiento de las finalidades constitucionales que se le encomiendan a la Cofece, toda vez que anula, *ex ante*, los presupuestos que deben existir para que exista competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica.

354. Esto es, como se dijo, la accionante **no estima vulnerada una facultad específica**, como podría ser, por ejemplo, su facultad regulatoria o de formular recomendaciones, sino en general estima que con la normatividad impugnada no se permite que exista un mercado competitivo, **dejando sin ningún efecto práctico la existencia de la Cofece como el órgano constitucional autónomo** encargado de garantizar los principios de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica.

355. Por lo anterior, es relevante determinar cuáles fueron las razones esenciales del Constituyente Permanente de crear a la Cofece como el órgano constitucional autónomo que deberá ver por la libre competencia y concurrencia en todos los mercados de la economía nacional, salvo el de radiodifusión y telecomunicaciones.

¹⁹⁶ **Artículo 5.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico. ..."



356. Pues bien, la iniciativa de reforma constitucional fue suscrita por el titular del Ejecutivo Federal, junto con los diputados coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, la cual fue presentada ante la Cámara de Diputados el once de marzo de dos mil trece.

357. Dicha iniciativa tuvo por objeto dar cumplimiento a los compromisos entre las mayores fuerzas políticas en el país, denominado "Pacto por México"; entre los cuales se encontraba el compromiso relativo a fortalecer a la entonces Comisión Federal de Competencia y dotarla de mayores herramientas legales para determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores de la economía.

358. En la iniciativa mencionada se señaló que los órganos que regulaban la actividad económica en general tenían la naturaleza de órganos administrativos desconcentrados que se encontraban jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado a las que estaban adscritos. De esta manera, atendiendo a la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, se estimó conveniente que sus órganos reguladores contaran con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones y que fueran ajenos a cualquier otro interés; lo que además promovería la competencia y haría efectivos los derechos contenidos en la Constitución Federal.

359. Por esta razón, también se argumentó que la rectoría económica del Estado debía traducirse en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos encargados de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como de la competencia económica.

360. Estas capacidades institucionales se vieron reflejadas en las facultades que buscaban que tuviera **la Cofece, pues se precisó que para fortalecerla debía señalarse, expresamente, que aquella sería la encargada de garantizar la libre competencia y concurrencia**, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados. De la misma manera, también debía precisarse que aquella contaría con *las facultades necesarias para cumplir*



eficazmente con su objeto, entre las que se encontrarían la de ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

361. De esta manera se tiene que si bien es cierto que los que suscribieron la iniciativa señalaron que una de las finalidades principales que perseguía la reforma propuesta era la reducción de los costos de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para la sociedad mexicana a través de la competencia económica, también lo es que lo que motivó a la creación de los órganos constitucionales autónomos no fue únicamente en miras del sector de radiodifusión y telecomunicaciones, sino también buscando fortalecer la competencia en los demás sectores de la economía a través de la creación de la Cofece como órgano autónomo.

362. Esta intención de fortalecer la competencia económica en todos los sectores de la economía mexicana también puede desprenderse del proceso deliberativo a cargo del Poder Reformador, pues en algún momento se apuntó que el sector de telecomunicaciones y radiodifusión no era el único "mercado imperfecto" por lo que se decidió dotar de autonomía constitucional a la Cofece con la finalidad de mejorar los mercados de la economía nacional en general.¹⁹⁷

363. Incluso puede afirmarse que estimar lo contrario, esto es, que la reforma constitucional únicamente tuvo por finalidad fortalecer la competencia económica en el sector de radiodifusión y telecomunicaciones, habría hecho innecesaria la nueva regulación de la Cofece, puesto que la autoridad encargada de dicho fortalecimiento en ese sector es el IFT.

364. Esto también se ve reflejado en el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, pues se reconoció que el beneficio que genera un mercado competitivo es la reducción del precio de

¹⁹⁷ Según se aprecia de la versión estenográfica de la sesión de diecinueve de abril de dos mil trece de la Cámara de Senadores.



los bienes y servicios para los consumidores y, de esta manera, una mejoría de los niveles de bienestar de la población; por ello, se estimó que la Cofece debía contar con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objetivo, como lo son las que fueron señaladas en la iniciativa.

365. Adicionalmente, se consideró que algunos de los aspectos que debían tomarse en cuenta para lograr una sana competencia en el mercado, eran los siguientes:

- *Resolver las fallas del mercado, a través de una regulación económica que permita la eliminación de barreras artificiales que limitan la concurrencia en los mercados e inhiba o elimine la utilización de prácticas anticompetitivas.*

- *Crear y preservar condiciones de mercado que permitan que los prestadores de servicios puedan desenvolverse en un entorno de sana competencia y seguridad jurídica.*

- *Crear una proporcionalidad entre el prestador del servicio (oferente) y el usuario.*

- *Crear medios regulatorios para asegurar una prestación adecuada, eficiente, continua, asequible y de calidad en el servicio que va a brindar el oferente y va a recibir el consumidor.*

366. Además de las facultades anteriores, se precisó que los nuevos órganos constitucionales autónomos serían independientes en sus decisiones y funcionamiento, teniendo entre sus funciones, las siguientes: plena independencia en sus resoluciones; ejercicio autónomo de su presupuesto; emisión de su propio estatuto; así como la facultad de expedir disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria, entre otras.

367. Por su parte, el Senado de la República coincidió sustancialmente con el contenido de lo que sería la reforma constitucional en análisis, al estimar que la competencia económica y las telecomunicaciones tienen una relación directa con el derecho al desarrollo, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo de la economía de los Estados, previsto en el artículo 26



de la Convención Americana de Derechos Humanos; por lo que aquél debía garantizarse.

368. Adicionalmente, la creación de dos órganos constitucionales autónomos implicó, a su parecer, la transición del llamado "Estado de Bienestar" en el que se crearon múltiples entidades paraestatales y órganos desconcentrados, a un nuevo modelo que crea una nueva administración pública desligada jerárquica y funcionalmente del Ejecutivo Federal. Sin embargo, se precisó que a pesar de la autonomía de la que gozarían dichos organismos, aquéllos no debían desligarse de la administración pública, pues su actuar deberá apegarse al Plan Nacional del Desarrollo, así como a los objetivos del Estado Mexicano, por lo que era preciso que contaran con mecanismos de cooperación y coordinación para que éstos contribuyan para tal efecto.

369. Por último, resulta relevante destacar que el Senado consideró necesario dotar a los nuevos órganos constitucionales autónomos de legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por la conveniencia de fortalecer su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público.** Esto puede desprenderse de las consideraciones plasmadas en el dictamen emitido por las comisiones dictaminadoras, que enseguida se insertan:

"Esta amplia legitimación procesal es necesaria y se justifica claramente, porque los conflictos entre los poderes públicos y los órganos autónomos pueden presentarse en diversos supuestos de colisión que no son privativos de los órganos tradicionales, toda vez que la base constitucional de estas posibles controversias es la asignación de un ámbito competencial previsto en la Constitución a un órgano determinado, el cual obviamente, puede ser uno de los poderes públicos del Estado, o bien, uno de los órganos especializados establecidos en los sistemas constitucionales como el nuestro, a los que se confiere una competencia directa en el propio Texto Constitucional, de lo que se deduce fácilmente que la controversia entre órganos no debe limitarse a algún tipo de ellos, sino debe preverse para cualquier caso en el que el órgano constitucionalmente competente pueda impugnar los actos o las omisiones de otro u otros, al considerar



que infringen las prescripciones constitucionales vigentes, por ejemplo, en cuanto a la distribución de competencias.

"...

"Ahora bien, si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la **conveniencia de que su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca**, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle (sic) a estos nuevos órganos autónomos y a todos los demás que están previstos en las normas constitucionales y que tienen la misma naturaleza jurídica, la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional."

370. En suma, puede estimarse que la razón esencial por la cual el Constituyente Permanente estimó conveniente crear a la Cofece, como un órgano constitucional autónomo, fue con la finalidad de que aquella contara con un ámbito material constitucionalmente definido y **oponible a los tres Poderes de la Unión** en los que se divide el poder público consistente en "*garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes*", para lo cual se estimó necesario dotarla de las facultades necesarias para cumplir eficazmente su objeto, entre ellas, las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

371. Este nuevo entramado constitucional es de tal relevancia que motivó a este Alto Tribunal a interpretar que en la construcción del artículo 28 constitucional, el Estado Mexicano había adoptado la concepción del Estado regulador.

372. En efecto, la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece fue motivo de análisis del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de



la Nación al resolver la controversia constitucional 117/2014.¹⁹⁸ Si bien en el estudio de fondo de ese asunto se abordaron cuestiones relacionadas únicamente con el IFT, lo cierto es que resulta aplicable lo razonado en el sentido de que el nuevo modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado regulador, el cual busca atender **necesidades específicas** de la sociedad ocasionadas por el **funcionamiento de los mercados complejos**, mediante la creación de órganos autónomos de los órganos políticos y de los entes regulados. Además, se dijo que este modelo exige, por regla general, la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo, que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de los derechos humanos con jerarquía constitucional.

373. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.), "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁹⁹

374. Esto va de la mano con las características que este Alto Tribunal ha identificado de los órganos constitucionales autónomos, pues se ha señalado que aquellos deben: a) estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) **deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**²⁰⁰

375. Derivado de lo anterior, se tiene que la existencia de la Cofece, como órgano constitucional autónomo busca, esencialmente, hacer más efectivo el

¹⁹⁸ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de mayo de dos mil quince.

¹⁹⁹ Registro digital: 2010881, Pleno, Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 339.

²⁰⁰ En términos de la jurisprudencia P./J. 20/2007 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.". Registro digital: 172456, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647.



desarrollo de las actividades encomendadas al Estado en sectores especializados, lo que justifica que se hayan previsto a su cargo distintas atribuciones específicas y **exclusivas**, relacionadas con garantizar la libre competencia, concurrencia e **investigación y sanción** de los monopolios y las prácticas monopólicas, de las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

376. En efecto, el que se haya creado este nuevo órgano constitucional autónomo no implicó, en automático, que cualquier actividad encaminada a velar por el cumplimiento de los referidos principios se encuentre en manos, exclusivamente, de la Comisión actora, pues lo cierto es que la previsión constitucional de **prevenir las prácticas monopólicas obliga a cualquier autoridad**.

377. En este sentido, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que ni en la Constitución Federal o en alguna disposición secundaria se ha establecido que la Cofece es la única autoridad obligada a vigilar el cumplimiento de la previsión constitucional de evitar monopolios y en general toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre concurrencia o la competencia sino que, por el contrario, es el propio artículo 28 constitucional el que establece con toda claridad que todas las autoridades son responsables de cumplir con dicho mandato.²⁰¹

378. De esta manera se tiene que la autoridad encargada, en **exclusiva**, de **investigar y sancionar** cualquier práctica contraria a los principios de competencia y libre concurrencia, salvo en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, es la Cofece; sin embargo, diversas autoridades podrán participar en coordinación, lo que se desprende del artículo 12, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica,²⁰² que establece que el supuesto en que alguna

²⁰¹ En el amparo en revisión 1122/2019, resuelto en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

²⁰² **Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre



autoridad, distinta a la Comisión, puede participar en actos relacionados con el combate de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, es mediante previo acuerdo o convenio de coordinación celebrado con la propia Comisión.

379. En esos términos, atendiendo todo lo anterior se desprende que, por mandato constitucional, la Cofece, es el órgano **garante de la libre competencia y competencia económica**, para lo cual se estableció a su favor la facultad de prevenir, investigar y combatir –estas últimas previstas a su favor de manera exclusiva– los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, así como ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre competencia.

380. Ahora bien, para adecuar la legislación secundaria al nuevo marco constitucional, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de Competencia Económica (en adelante "LFCE") la cual abrogó la anterior Ley Federal de Competencia publicada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.²⁰³

381. Dicha legislación, en términos de su artículo 1o., es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República;²⁰⁴ a su vez, su artículo

competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

²⁰³ **"TRANSITORIOS**

"...

"Segundo. Se abroga la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. ..."

²⁰⁴ **"Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República."



2o. señala que su objeto es el de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.²⁰⁵

382. Debe resaltarse que el concepto de **barreras a la libre concurrencia y a la competencia económica**, como conducta anticompetitiva, fue un concepto novedoso en el marco jurídico aplicable a la materia de competencia económica, pues antes de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, ni el artículo 28 constitucional o la legislación federal lo preveían, por lo que la LFCE abrogada únicamente contemplaba que su objeto era el de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

383. Sobre este punto, en la iniciativa de la legislación federal se razonó que la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica previó expresamente tres facultades de la Cofece para que ésta pudiera cumplir eficazmente con su objeto de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, las cuales consistieron en: **a)** ordenar medidas para eliminar las **barreras a la competencia y la libre concurrencia**; **b)** regular el acceso a insumos esenciales; y, **c)** ordenar la desincorporación de activos.

384. Efectivamente, como se sostuvo en la iniciativa, el Texto Constitucional resulta muy claro en cuanto señala, en una parte, el objeto de la Cofece y, en otra, las facultades que aquella debe de tener, entre otras, para cumplirlo de manera eficaz.

²⁰⁵ "Artículo 2. Esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."



385. De esta manera se tiene que las tres facultades que acertadamente se identificaron en la iniciativa y que están previstas expresamente en el párrafo décimo cuarto, texto del artículo 28 constitucional, se otorgaron con la finalidad de que el nuevo órgano constitucional autónomo cumpliera, de manera **eficaz**, con los objetos que la propia Norma Suprema le confirió, a saber, el de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como el de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución Federal y las leyes.

386. En ese sentido, atendiendo a la correlación descrita entre el objeto y las facultades de la Cofece, puede presumirse, en principio, que de verse afectada alguna de estas facultades se vería comprometido, a su vez, el cumplimiento eficaz de aquél.

387. Esto también puede desprenderse de la propia LFCE, en razón de que prevé, en el **artículo 10**,²⁰⁶ que el objeto de la Comisión será garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, mientras que en el diverso **numeral 12**,²⁰⁷ se enlistan de manera enunciativa más no limitativa, las atribuciones con las que la accionante cuenta, entre las que se destacan la con-

²⁰⁶ "**Artículo 10.** La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

²⁰⁷ "**Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta ley;

"II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos;

"...

"XXX. Las demás que le confieran ésta y otras leyes."



tenida en la fracción I, que también considera como facultad el objeto de la Cofece recién referido, así como la fracción II, que reitera las atribuciones previstas en la Constitución Federal.

388. De la misma manera, el legislador federal estimó correcto señalar, al igual que se prevé en el texto constitucional, que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas determinadas en la propia Constitución; empero, se precisa que los agentes económicos que tengan a su cargo dichas funciones seguirán sujetos a lo dispuesto en la propia LFCE, **respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos en los supuestos previstos constitucionalmente.**²⁰⁸ Esto se entiende si se toma en cuenta que en términos del artículo 3, fracción I, un agente económico también puede ser una dependencia y entidad de la administración pública federal, estatal o municipal.²⁰⁹

389. Por esta razón debe decirse, desde este momento, que para estar en aptitud de determinar si la Cofece puede desplegar sus facultades en determinado mercado **es necesario determinar si se está frente a una actividad estratégica del Estado**, cuyas funciones no constituyen monopolios; esto, pues los monopolios son una de las conductas anticompetitivas que se prohíben en la Constitución Federal desde su origen.

390. Esta precisión resulta congruente con lo que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 415/2015,²¹⁰ pues se determinó que la Cofece no podía ejercer sus facultades respecto de

²⁰⁸ **Artículo 6.** No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "No obstante, los agentes económicos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior, estarán sujetos a lo dispuesto por esta ley respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos en dichos supuestos."

²⁰⁹ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. Agente económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica."

²¹⁰ Resuelto en sesión pública de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



actos que, en términos del régimen constitucional y legal previo a la reforma constitucional en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, formaban parte del área estratégica de la industria petrolera y que, por tanto, formaban parte de un monopolio constitucionalmente autorizado.

391. Retomando el contenido de la LFCE, se tiene que aquella estima como conductas anticompetitivas a los monopolios, a las prácticas monopólicas, absolutas o relativas, a las concentraciones ilícitas y las barreras que disminuyan, dañen o condicionen, de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.²¹¹

392. Ahora bien, para hacer efectivas las atribuciones de la Cofece, en cuanto a prevenir, investigar y combatir las conductas anticompetitivas, a lo largo de la LFCE se prevén distintos mecanismos de prevención, así como de investigación y sanción.

393. Como **mecanismos preventivos** pueden ubicarse, por ejemplo, el análisis previo de concentraciones, regulado en los artículos 61 a 65 de la LFCE, así como las diversas opciones con las que cuenta la Cofece para colaborar, en los términos y supuestos que fija la propia ley, en los distintos ámbitos de creación jurídica que pueden incidir o estar relacionados con los principios de competencia y libre concurrencia.

394. En efecto, dentro de las atribuciones con las que cuenta la Cofece, se encuentra la posibilidad de que aquella emita opinión, cuando lo estime conveniente, o a solicitud de parte legitimada, tratándose de ajustes a programas y políticas llevados a cabo por autoridades públicas, así como respecto de anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir autoridades públicas, cuando estos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.²¹²

²¹¹ Artículo 52 de la Ley Federal de Competencia Económica.

²¹² " **Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

" ...



395. Asimismo, podrá emitir opinión, cuando lo estime conveniente, o a solicitud de parte legitimada, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos, así como respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, en materia de libre concurrencia y competencia económica. Por último, se permite que aquella emita opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal o del Senado de la República, sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, así como sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en la materia en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, y en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos.²¹³

"XII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por autoridades públicas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XIII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir autoridades públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse; ..."

²¹³ **Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XIV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"...

"XVIII. Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia;



396. Si bien estos son sólo algunos de los supuestos en los que la Comisión puede **prevenir** que se materialicen en determinadas condiciones que no promuevan la libre competencia y concurrencia y que en el presente asunto se impugna un acuerdo emitido por la Secretaría de Energía por vicios propios, es decir, en lo tocante a su contenido, y no por alguna cuestión relacionada con alguna opinión o resolución emitida por aquella, conviene brindar este esquema general, pues demuestra la manera en la que la Cofece, como el órgano especializado en materia de libre concurrencia y competencia económica, colabora en la prevención y promoción de la competencia y libre concurrencia.

397. Ahora bien, como se apuntó previamente, en términos de la Constitución Federal, la **investigación y sanción de los monopolios y las prácticas monopólicas, de las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados sí es una función que se encuentra a cargo, en exclusiva, de la Cofece**, lo que se justifica en atención a que constituye el órgano garante en el Estado Mexicano de la competencia y libre concurrencia en los mercados, salvo el de radiodifusión y telecomunicaciones.

398. Es por lo anterior que a lo largo de la LFCE se prevén distintos mecanismos a su alcance para investigar y, en su caso, sancionar las distintas conductas que en términos de la propia ley se califican como anticompetitivas.

399. Por un lado, en el libro tercero, titulado "De los procedimientos", se regula, dentro del título I, "De la investigación", el procedimiento que puede seguir la autoridad investigadora de la Comisión,²¹⁴ ya sea de oficio, mediante solicitud o denuncia, para investigar sobre posibles violaciones en materia de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones

"XIX. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos; ..."

²¹⁴ **Artículo 26.** La autoridad investigadora es el órgano de la Comisión encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el ejercicio de sus atribuciones, la autoridad investigadora estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones."



ilícitas,²¹⁵ el cual, una vez agotado, culminará con un dictamen que se someterá al Pleno, ya sea para iniciar el procedimiento en forma de juicio cuando existan elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad de los agentes económicos investigados, o en el caso contrario, con el cierre del expediente.²¹⁶

400. Posteriormente, se tiene que en términos del título II, que regula el procedimiento seguido en forma de juicio, el Pleno de la Comisión está en aptitud de determinar, una vez valorados los medios de convicción presentados por las partes –que en este caso son los agentes económicos investigados y la autoridad investigadora– si se tiene por acreditada o no la realización de la práctica monopólica o la concentración ilícita; así como las consecuencias por haber realizado dicha conducta y sus sanciones.²¹⁷

401. De esta manera, se desprende que la regulación de referencia tiene por objeto, de alguna manera, regular los procedimientos a través de los cuales, la Cofece, en cumplimiento al objeto que le fue encomendado, puede

²¹⁵ **Artículo 66.** La investigación de la Comisión iniciará de oficio, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de la procuraduría o a petición de parte y estará a cargo de la autoridad investigadora.

"Las solicitudes de investigación presentadas por el Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría o la procuraduría tendrán carácter preferente."

Artículo 67. Cualquier persona en el caso de violaciones a esta ley en materia de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, podrá denunciarlas ante la autoridad investigadora."

²¹⁶ **Artículo 78.** Concluida la investigación, la autoridad investigadora, en un plazo no mayor de sesenta días, presentará al Pleno un dictamen que proponga:

"I. El inicio del procedimiento en forma de juicio, por existir elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad del o los agentes económicos investigados, o

II. El cierre del expediente en caso de que no se desprendan elementos para iniciar el procedimiento en forma de juicio. ..."

²¹⁷ **Artículo 85.** La resolución definitiva deberá contener al menos lo siguiente:

"I. La apreciación de los medios de convicción conducentes para tener o no por acreditada la realización de la práctica monopólica o concentración ilícita;

"II. En el caso de una práctica monopólica relativa, la determinación de que el o los agentes económicos responsables tienen poder sustancial en términos de esta ley;

"III. La determinación de si se ordena la supresión definitiva de la práctica monopólica o concentración ilícita o de sus efectos o la determinación de realizar actos o acciones cuya omisión haya causado la práctica monopólica o concentración ilícita, así como los medios y plazos para acreditar el cumplimiento de dicha determinación ante la Comisión; y,

"IV. La determinación sobre imposición de sanciones."



investigar y combatir las siguientes conductas anticompetitivas: prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas, así como las concentraciones ilícitas.

402. Ahora bien, en la presente controversia constitucional, resulta relevante enfocarse en el concepto de **barreras a la competencia y libre concurrencia como una de las conductas anticompetitivas que se encuentran prohibidas por la ley**. En términos de su artículo 3, fracción IV, tal concepto se define como cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como **las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia**.

403. Como se desprende de la definición anterior, las barreras a la competencia y libre concurrencia pueden ser estructurales, de hecho o actos de los agentes económicos, así como **regulaciones emitidas por cualquier orden de gobierno**.

404. Esto es de suma relevancia para el presente asunto, toda vez que si tomamos en cuenta que, en términos de la Constitución Federal y de los artículos 10 y 12, fracción II, de la LFCE, la Cofece, con la finalidad de cumplir eficazmente su objeto, debe ordenar medidas tendentes a eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia y que una de estas barreras puede presentarse en alguna regulación emitida por cualquier orden de gobierno, es que podemos afirmar que dicho órgano constitucional autónomo debe tener algún mecanismo para combatirla; de lo contrario, la facultad prevista desde el Texto Constitucional y replicada en la legislación federal en la materia se haría nugatoria y, consecuentemente, el cumplimiento de su objeto podría verse comprometido.

405. Para dilucidar esta última cuestión, es necesario acudir a lo dispuesto en el capítulo I, del título IV, de la LFCE, titulado "De las investigaciones para



determinar insumos esenciales o barreras a la competencia", compuesto, a su vez, por los artículos 94 y 95.

406. Pues bien, del artículo 94 de la LFCE,²¹⁸ se desprende que cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de compe-

²¹⁸ **Artículo 94.** La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, mismo que se realizará conforme a lo siguiente:

"I. La autoridad investigadora dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá identificar el mercado materia de la investigación con objeto de que cualquier persona pueda aportar elementos durante la investigación. A partir de la publicación del extracto comenzará a contar el periodo de investigación, el cual no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días. Dicho periodo podrá ser ampliado por la Comisión hasta en dos ocasiones cuando existan causas que lo justifiquen;

"II. La autoridad investigadora contará con todas las facultades de investigación que se prevén en esta ley, incluyendo requerir los informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate, realizar visitas de verificación y ordenar cualquier diligencia que considere pertinente. Tratándose de insumos esenciales, la autoridad investigadora deberá analizar durante esta investigación todos los supuestos previstos en el artículo 60 de esta ley;

"III. Concluida la investigación y si existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la autoridad investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de la investigación, un dictamen preliminar; en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente.

"Al emitir el dictamen preliminar, se deberán proponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, para lo cual podrá solicitar, en su caso, una opinión técnica no vinculatoria a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda respecto de dichas medidas correctivas.

"En su caso, el dictamen preliminar se deberá notificar a los agentes económicos que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas, entre ellas las posibles barreras a la competencia o por la regulación para el acceso al insumo esencial, así como, en su caso, a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda;

"IV. Los agentes económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes ante la Comisión, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;

"V. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la Comisión podrá ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

"VI. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer, la Comisión fijará un plazo de quince días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan, y



tencia efectiva en un mercado, la Comisión podrá, de oficio o a solicitud de parte legitimada, iniciar un procedimiento de investigación con la finalidad de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

"VII. El expediente se entenderá integrado a la fecha de vencimiento del plazo para formular alegatos. El agente económico involucrado podrá proponer a la Comisión, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en cualquier momento y hasta antes de la integración.

"Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del escrito de propuesta de medidas al que se refiere el párrafo anterior, la Comisión podrá prevenir al agente económico para que, en su caso, presente las aclaraciones correspondientes en un plazo de cinco días. Dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito de propuesta o de aclaraciones, según el caso, se presentará un dictamen ante el Pleno, quien deberá resolver sobre la pretensión del agente económico solicitante dentro de los veinte días siguientes.

"En caso de que el Pleno no acepte la propuesta presentada por el agente económico solicitante, deberá justificar los motivos de la negativa y la Comisión emitirá en un plazo de cinco días el acuerdo de reanudación del procedimiento.

"Una vez integrado el expediente, el Pleno emitirá la resolución que corresponda en un plazo no mayor a sesenta días.

"La resolución de la Comisión podrá incluir:

"a) Recomendaciones para las autoridades públicas.

"Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre concurrencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse;

"b) Una orden al agente económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre concurrencia y competencia;

"c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación, o

"d) La desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, procederá cuando otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.

"La resolución se notificará, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la dependencia coordinadora del sector correspondiente, así como a los agentes económicos afectados y será publicada en los medios de difusión de la Comisión y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

"Cuando a juicio del titular del insumo esencial, hayan dejado de reunirse los requisitos para ser considerado como tal, podrá solicitar a la Comisión el inicio de la investigación prevista en este artículo, con el objeto de que la Comisión determine si continúan o no actualizándose dichos requisitos.

"Si la Comisión determina que el bien o servicio no reúne los requisitos para ser considerado un insumo esencial, a partir de ese momento quedará sin efectos la resolución que hubiera emitido la Comisión regulando el acceso al mismo.



407. Dicho procedimiento estará a cargo de la autoridad investigadora de la Comisión la cual, una vez concluida la investigación, deberá emitir un dictamen preliminar en caso de que existan elementos para determinar que no existen condiciones de competencia en el mercado investigado; de lo contrario, se propondrá al Pleno de la Comisión el cierre del expediente.

408. De proceder con la primera de las opciones, en la LFCE se establecen los pasos que deben seguirse para que, una vez integrado el expediente, el Pleno de la Comisión emita la resolución que corresponda, la cual puede incluir **recomendaciones para las autoridades públicas competentes para que determinen lo conducente**; una orden al agente económico correspondiente para eliminar la barrera que afecta indebidamente el proceso de libre competencia y competencia; la determinación sobre la existencia de insumos esenciales, los lineamientos para regular las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación, o; la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en la proporción necesaria para eliminar los efectos anticompetitivos.

409. Efectivamente, es preciso recordar que las barreras a la competencia y libre competencia pueden presentarse en alguna disposición jurídica; por esa razón, congruente con lo anterior, en la LFCE se señala que, **en las recomendaciones a las autoridades públicas**, si la Cofece determina la **existencia de disposiciones jurídicas** que *indebidamente impidan o distorsionen la libre competencia y competencia en el mercado*, la resolución deberá notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos en la legislación, determinen lo conducente.

"La resolución relativa a la desincorporación de activos a que se refiere el presente artículo no constituye la sanción a que se refiere el artículo 131 de esta ley.

"En todos los casos, la Comisión deberá verificar que las medidas propuestas generarán incrementos en eficiencia en los mercados, por lo que no se impondrán éstas cuando el agente económico con interés jurídico en el procedimiento demuestre, en su oportunidad, que las barreras a la competencia y los insumos esenciales generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre competencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán contemplar las que sean resultado de la innovación en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios."



410. Recordemos que la facultad de **ordenar medidas** para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia fue una de las atribuciones que, a juicio del Constituyente Permanente, son necesarias para lograr que la Cofece, como órgano constitucional autónomo, cumpla eficazmente con su objeto. Esto es de suma relevancia si tomamos en cuenta que, **en el caso, se impugna, a través de la controversia constitucional, un acuerdo emitido por la Secretaría de Energía, por estimar que su regulación impide, ex ante, la existencia de condiciones que garanticen la competencia y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica.**

411. Ahora bien, precisamente para proteger las facultades que le fueron atribuidas mediante reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, se previó, entre otras, la posibilidad de que aquella pudiera ser parte de alguna controversia constitucional. Dicha previsión fue reiterada por el legislador federal en el artículo 95, último párrafo, de la LFCE.²¹⁹

412. Dicha disposición señala que en caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional

²¹⁹ **Artículo 95.** Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

"Cuando la Comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

"La Comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulnere el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, se podrá interponer la controversia constitucional.

413. En efecto, hay que recordar que una de las razones por las cuales el Constituyente Permanente decidió otorgar a la Cofece legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales atendió a la conveniencia de que los órganos constitucionales autónomos participen en los procesos de conformación y ejercicio del poder público. En ese sentido, resulta coherente con la intención del Poder Reformador de la Constitución Federal el que **se admita la posibilidad de que algún acto o disposición jurídica emitida, ya sea por otro órgano de la misma naturaleza, por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, sea contraria o vulnere las atribuciones de la Cofece.**

414. Esta conveniencia de colaboración, como se resaltó anteriormente, incluso se observa a lo largo de las atribuciones con las que cuenta la Cofece, ante la posibilidad de que aquella emita opinión en distintos ámbitos que pudieran impactar, en determinado momento, con los principios que aquella debe garantizar.

415. Por su parte, también se prevé un procedimiento específico en el artículo 96, para que la Cofece resuelva u opine sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante, u otros términos análogos, o cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, hecho lo cual, deberá notificarse la resolución u opinión, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la autoridad coordinadora del sector y publicarse en la página oficial de la Comisión, con la finalidad de que, en su caso, la autoridad coordinadora pueda establecer la regulación y las medidas correspondientes para lo cual podrá solicitar opinión no vinculatoria de la Comisión.

416. Si bien ya se hizo referencia a la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, es necesario referirnos a los **principios de competencia y libre concurrencia**, al ser los objetivos que, en términos de la Constitución Federal la Cofece debe garantizar, lo cual, bajo su dicho, no podrá cumplirse en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica por la regulación impuesta en el acuerdo impugnado.



417. Para ello, en primer lugar, se retomarán algunas de las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 14/2011 y 35/2012.²²⁰

418. En dichos asuntos, se partió de la premisa de que el artículo 28 de la Constitución Federal, siempre ha estado orientado a la prohibición de monopolios, así como de toda práctica que impida la libre concurrencia o competencia en el mercado, por los perjuicios que estos pueden generar, tanto a los intereses privados, como de la colectividad en general.

419. En efecto, se precisó que, a diferencia de lo que ocurría en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, en la que la prohibición de los monopolios estaba encaminada a proteger la libertad individual en materias de comercio, trabajo y contratación,²²¹ en el Texto Constitucional de mil novecientos diecisiete, se buscó que el sentido del artículo 28 estuviera más orientado hacia la protección del núcleo social y el interés general, para quedar de la siguiente forma:

"Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas

²²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, falladas el 24 de junio de dos mil trece, en las que por mayoría de 10 votos, con voto en contra de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, se declaró la invalidez de los decretos impugnados, por considerar que aquellos inhibían el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica, pues por una parte, delimitaban la ubicación de nuevos establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio dedicados a la venta de productos de primera necesidad; y, por otra, excluía de esta regla a las tiendas de abarrotes y misceláneas que dedicadas a la comercialización de los mismos productos podían situarse en diversas zonas prohibidas para aquellos establecimientos que contaban con el sistema de autoservicio.

²²¹ **"Artículo 28. ... no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ...ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora."**



para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

"Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata."

420. De su lectura, se concluyó que el Constituyente de mil novecientos diecisiete prohibió los monopolios no sólo por considerarlos contrarios a libertades individuales, sino también en virtud de que constituían un ataque a bienes de la colectividad, por lo que debían ser controlados.

421. En ese sentido, se dijo que el texto constitucional tuvo dos grandes dimensiones; en principio, buscó la defensa de intereses individuales y, poste-



riormente el bienestar social; de ahí que dicha prohibición se viera reflejada en las legislaciones secundarias en la materia.

422. Asimismo, se transcribieron algunos de los criterios que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²²² de los cuales se desprendía que la interpretación jurisdiccional del concepto constitucional de monopolio no tenía un carácter restrictivo, pues no únicamente hacía referencia al aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio; sino que también, debían considerarse como tal, las prácticas, acuerdos y procedimientos descritos en el segundo párrafo del precepto constitucional recién transcrito, al prohibir cualquier acto que, en general, evitara la libre concurrencia o competencia, provocando una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas en perjuicio de la colectividad.

423. Posteriormente, se dio cuenta de la reforma que sufrió el artículo 28 constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, la cual tuvo por objeto, en la parte que interesa destacar, desarrollar con mayor amplitud lo que comprendía el término monopolio y las prácticas anticompetitivas, lo que se desprendía de la exposición de motivos de la iniciativa, en la que se adujo lo siguiente:

²²² "MONOPOLIOS. El artículo 28 constitucional, aun cuando comienza por establecer, en términos concretos, la prohibición de que en la República existan monopolios, no se ocupa exclusivamente de éstos, en el sentido estricto de la palabra, esto es, entendiendo como monopolio la concentración en una persona o corporación, de determinada rama del comercio o de la industria, sino que teniendo en cuenta que **la mayor parte de los economistas juzgan que hay monopolios, no solamente en esos casos de concentración individual, sino en muchas actividades económicas en las que, si bien no falta en absoluto la concurrencia, ésta sólo puede existir de una manera limitada, en perjuicio del bien general**, dicta prevenciones encaminadas a combatir esas actividades de monopolio parcial.". Registro digital: 336476, Segunda Sala, tesis aislada, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, página 3478;

"MONOPOLIOS, NATURALEZA DE LOS. Para que exista monopolio no es necesario que se trate de concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, pues **puede existir mediante todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público**, máxime que de acuerdo con este precepto del artículo 28 constitucional, existe la fracción I del artículo 253 del Código Penal, que pena los actos con las tendencias mencionadas.". Registro digital: 386340, Sala Auxiliar, tesis aislada, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CVIII, página 1655.



"El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el Texto Constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

"...

"Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos de oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

"No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas monopólicas.

"...

"El país requiere eliminar concertaciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales. ..."

424. De esta manera, el precepto constitucional en análisis quedó redactado, en los párrafos que interesan destacar, de la siguiente manera:

"Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.



"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

425. En ese sentido, se señaló que si bien este precepto constitucional ha sido modificado con posterioridad a la mencionada reforma, lo cierto es que la prohibición de los monopolios y de toda práctica que inhiba el proceso de competencia y la libre concurrencia, contenida en los dos primeros párrafos subsiste esencialmente en los términos aprobados por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, así como de su reforma en mil novecientos ochenta y tres, tal como se advierte del texto vigente que ordena:

"Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

426. De esta manera, se concluyó que el texto constitucional prohíbe, además de los monopolios entendidos en su acepción más estrecha, toda práctica



anticompetitiva que inhiba la libre concurrencia o la competencia entre sí, por los perjuicios que pueden causar tanto a los intereses privados de quienes participan en su calidad de oferentes o compradores de bienes y servicios, como al interés de la colectividad en general.

427. Además, se recordó que el Tribunal Pleno ha estimado que dicho precepto constitucional forma parte de la rectoría económica del Estado, a fin de garantizar el crecimiento económico del país, lo cual se cumple, en términos de lo previsto por dicho numeral, mediante diversas acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas, es decir, la proscripción de todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia y que constituya una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; entendido como un eje direccional para todas las autoridades del país que deberán adoptar y seguir;²²³ de manera que lo que establece el Texto Constitucional es un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, el cual forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.

428. Se dijo además que, por esta razón, y para garantizar que esto se cumpla, el segundo párrafo del propio artículo 28 constitucional, señala que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia conductas consideradas como prácticas monopólicas, tales como: toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento, o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y todo lo que constituya, en general una ventaja exclusiva indebida a

²²³ En términos de la tesis P. CXIV/2000, de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS.". Registro digital: 191360, Pleno, tesis aislada, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XII, agosto de 2000, página 149.



favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

429. En relación con este segundo párrafo, se interpretó que dicho mandato constitucional, en cuanto señala que la ley castigará "severamente" y que se perseguirán "con eficacia", esas prácticas anticompetitivas, tiene como objetivo llamar la atención de **toda autoridad**, especialmente a la legislativa, en el sentido de que esas conductas, fueron consideradas por el Constituyente como graves y que requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales y medidas que las enfrenten con rigorismo, pues ello propiciará que exista el terreno adecuado para la libre concurrencia o competencia en el mercado, lo que en todo caso beneficia y repercute en la economía nacional.

430. En relación con la libre concurrencia, se dijo que aquella permite a los agentes económicos –como demandantes y oferentes– la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de oferta y la demanda, mientras que por lo que hace a la libre competencia se señaló que aquella implica que el Estado debe garantizar que ningún agente económico desarrolle prácticas que generen como consecuencia desplazar a sus competidores y, por tanto, que domine el mercado.

431. Ahora bien, como se precisó, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la finalidad de la Constitución Federal de **garantizar la competencia y libre concurrencia** ha sido, desde su vigencia, la de beneficiar al consumidor y a la sociedad en general. Esto es, la libre concurrencia y la competencia está en función del beneficio de los consumidores, que es a quienes protege el artículo 28 constitucional.²²⁴

432. Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ha reconocido que los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la

²²⁴ Mismas consideraciones han sido realizadas por el Tribunal Pleno en diversos asuntos, como por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 13/2017, resuelta el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.



adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia. Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.), que a continuación se transcribe:

"PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Entre los bienes jurídicos tutelados por el precepto citado se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas; los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia."²²⁵

433. En efecto, se ha razonado que la Constitución Federal prohíbe todos aquellos actos que disminuyen el proceso de competencia y libre concurrencia porque al no permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, se afectan las cadenas de producción y, consecuentemente, al consumidor final, porque la adquisición de los bienes y servicios de que se trate, no se llevará a cabo conforme a costos reales.

434. De esta manera, se tiene que en realidad lo que alberga el artículo 28 de la Constitución Federal, es el derecho humano del consumidor frente al abuso de los productores, industriales, comerciales o empresarios de servicios, que impidan la libre competencia y concurrencia en el mercado, que tenga como finalidad generar ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas.²²⁶

²²⁵ Registro digital: 2013628, Segunda Sala, Jurisprudencia, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 398.

²²⁶ En términos similares se ha pronunciado la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 636/2015, 146/2016, 819/2015, 577/2015 y 1040/2015, todos por unanimidad de cinco votos, de los



435. Además, como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 837/2016,²²⁷ los derechos a la libre competencia y concurrencia son derechos vitales para el desarrollo adecuado de la economía nacional, lo que demuestra la relación directa que existe entre competencia y desarrollo económico y entre aquella y crecimiento económico, ya que un país con una fuerte competencia registra un mayor grado de desarrollo y genera un crecimiento más dinámico de la economía.

436. De esta manera, **un mercado competitivo se traduce al final, en un beneficio directo para los consumidores mexicanos**, pues el incentivo que una economía competitiva genera en las empresas para mejorar sus productos impacta invariablemente en la posibilidad de los consumidores de adquirir productos, de alta calidad, al menor precio posible.

437. Al margen de lo anterior, la Primera Sala ha resaltado que la competencia también genera beneficios importantes a los agentes económicos, en cuanto que **brinda certidumbre sobre la posibilidad de tener acceso a las oportunidades de negocio que se van desarrollando en la economía** y garantiza que los empresarios tendrán acceso a los insumos de la mejor calidad al precio más bajo, permitiéndoles, de esta manera, reducir sus costos de producción y competir con éxito en los mercados internacionales.

438. Esta importancia de la competencia económica en nuestro país también fue motivo de pronunciamiento del **legislador federal**, pues en la exposición de motivos de la actual Ley Federal de Competencia Económica se razonó que:

"La competencia económica es uno de los factores al alcance del gobierno para proporcionar a los ciudadanos un mayor nivel de bienestar, en tanto que

que derivó la jurisprudencia 2a./J. 75/2017 (10a.), de título y subtítulo: "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS SOBRE BEBIDAS SABORIZADAS CON AZÚCAR AGREGADA. ES ACORDE CON LOS DERECHOS DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA.". Registro digital: 2014500, Segunda Sala, Jurisprudencia, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 701.

²²⁷ Resuelto en sesión de quince de marzo de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, por unanimidad de cinco votos.



promueve una potenciación de la calidad en los bienes y servicios, al mismo tiempo que mejoran los precios y las condiciones de acceso a los mismos, lo que conlleva la satisfacción de las necesidades de la población. Es un círculo virtuoso que conduce a mejorías en el empleo, crecimiento económico y de la capacidad adquisitiva. Por el contrario, un mercado concentrado conduce a peores condiciones de acceso, incluso a los bienes y servicios más básicos."

439. Todo esto permite identificar a la **competencia económica**, conformada con los derechos y prohibiciones que ésta conlleva y de los que se dio cuenta en líneas anteriores, como un presupuesto indispensable para elevar el bienestar de todos los mexicanos y la cual, por mandato expreso de la Constitución Federal, salvo en el sector de radiodifusión y telecomunicaciones, tiene como organismo garante a la Comisión Federal de Competencia Económica.

DÉCIMO TERCERO.—**Perspectivas para el examen de fondo.**

440. En este considerando se hará un pronunciamiento sobre algunos aspectos generales de los conceptos de invalidez primero y tercero con el propósito fundamental de poner de manifiesto las perspectivas a partir de las cuales se habrán de examinar, en un considerando posterior, los argumentos que se dirigen en forma específica contra las *disposiciones* del acuerdo impugnado. Si bien los conceptos de invalidez fueron previamente sintetizados, conviene hacer una mención de los argumentos centrales de la Cofece, para facilitar en esta parte su análisis, advirtiéndose desde ahora que el tercer concepto se hace valer en vía de consecuencia con lo que sustenta en el primero, como se establece en líneas posteriores.

441. En su **primer concepto de invalidez** la Cofece inserta una parte introductoria **(I)** en la que se refiere a la reforma constitucional en materia energética, así como al **marco jurídico** que generó **(1)**; destacando luego, por un lado: **a) la importancia del acceso no discriminatorio a la RNT y las RGD para asegurar la igualdad de oportunidades en la generación y el suministro de electricidad** y, por otro, **b) la importancia del despacho económico para asegurar la competencia en la generación de electricidad.**

442. Asimismo, hace diversas **(2)** consideraciones en **materia de competencia**, refiriendo en esencia que: **a. El acuerdo impugnado compromete el**



acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro; b. Compromete el despacho económico, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación, c. Otorga ventajas exclusivas en favor de la CFE y privilegia plantas menos eficientes y más contaminantes.

443. Cabe señalar que en esa parte (2), la actora señala que la vigencia del acuerdo "implica que la Sener, la CRE y el Cenace podrán actuar discrecionalmente para favorecer a ciertas empresas –incluidas las que son propiedad del estado– y restringir a otras."

444. Afirma que en ese sentido se va a actuar de forma arbitraria y discrecional, **en tanto que se va a favorecer a ciertas empresas y se va a restringir a otras.**²²⁸

²²⁸ Por ejemplo, junto con diversos argumentos (sin que se pretenda en este momento examinarlos en su integridad, sino en un considerando posterior), la actora se refiere en torno al acuerdo impugnado en el sentido apuntado en los siguientes párrafos (se añade doble subrayado):

"Prevé que debe asegurarse el acceso a la RNT y a las RGD en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible. Asimismo, que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran. Esto rompe con la regla de acceso abierto prevista en las leyes y sujeta dicho acceso a una decisión arbitraria y discrecional, incluso con la incidencia (y el conflicto de interés que ello suscita) de la empresa de mayor participación del mercado.

"...

"Y además, más allá de que el acuerdo impugnado no permite que se cumpla con la finalidad constitucional de la Cofece, el hecho de que se modifiquen las garantías esenciales para la competencia en el mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, en los términos señalados, resulta en sí mismo una restricción a su esfera de competencia; en el entendido de que, entre más discrecionalidad tienen las autoridades energéticas para restringir el acceso a posibles participantes del mercado –limitando el acceso a la red–, y afectar su modelo de negocios –limitando el despacho de su energía–, menos margen de actuación tendrá la Comisión para lograr garantizar sus fines constitucionales.

"...

"Asimismo, tal y como se desprende de las disposiciones 5.7. y 5.13., el acuerdo impugnado faculta al Cenace para emitir un dictamen de viabilidad de interconexión una vez que haya sido evaluada la solicitud, **pudiendo rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD.**

"Esto definitivamente compromete la dinámica de competencia en el mercado de generación debido a que permite al operador del mercado –el Cenace– rechazar las solicitudes de interconexión de ciertos participantes con base en criterios abiertos y discrecionales y además flagrantemente



445. Además, sostiene que los objetivos de seguridad y confiabilidad pueden alcanzarse de maneras distintas, a como se establece en el acuerdo impugnado, y de formas más efectivas.

446. Después de esa parte introductoria y de las diversas consideraciones que refiere en materia de competencia, la actora alega que el acuerdo impugnado es violatorio de los artículos 28 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **(II)**, en atención a lo siguiente:

447. De acuerdo con la tesis de la Segunda Sala de título y subtítulo: "GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.",²²⁹ los demás poderes

contrarios al marco jurídico que contempla igualdad de oportunidades para acceder a las redes establecido por la LIE y las reglas del mercado.

"...

"Al incluir aspectos geográficos o climatológicos, algunos de estos criterios son claramente discriminatorios para ciertas tecnologías, sobre todo, las eólicas y las fotovoltaicas, cuya ubicación depende del recurso natural con base en el cual operan; **lo que elimina las condiciones de equidad competitiva entre los generadores. En cualquier caso, el acuerdo impugnado otorga amplios espacios de discrecionalidad al Cenace y no justifica la pertinencia e idoneidad de los requisitos; muy por el contrario.** Lo anterior, toda vez que –como se ha señalado en líneas precedentes–, el acceso a la RNT y a las RGD representa un insumo necesario para competir en los eslabones de generación y el de suministro; y considerando además que los objetivos se (sic) seguridad confiabilidad (sic) pueden alcanzarse de maneras distintas y más afectivas (sic)."

²²⁹ Tesis 2a. CLXVI/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 603, registro digital: 2015478, de título, subtítulo y texto: "GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado Mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse



públicos tienen prohibido emitir actos o normas que impliquen o permitan una interferencia preponderante o casi absoluta en la esfera competencial de la Cofece, que la vacíen de poder aplicar sus facultades, y que incidan sobre aspectos de competencia protegidos por la Constitución o las leyes que de ella emanen, pues de otra forma, se actualiza una intromisión, dependencia o subordinación, en contravención al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución en relación con su diverso numeral 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo.

448. En ese sentido, señala la Cofece, el acuerdo impugnado atenta contra los principios constitucionales de competencia económica y libre concurrencia, conceptos que van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores, considerando los derechos de éstos y de la sociedad, acorde con la jurisprudencia de título y subtítulo: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",²³⁰ lo que incide en su esfera competencial, quebrantando su autonomía.

449. Lo anterior, porque en **el artículo 28 constitucional el Poder Constituyente encomendó a la Cofece como objeto constitucional garantizar la**

que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal."

²³⁰ Tesis 2a./J. 9/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 398, registro digital: 2013628, de título, subtítulo y texto: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Entre los bienes jurídicos tutelados por el precepto citado se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas; los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia."



competencia económica y la libre concurrencia en todos los sectores de la economía nacional, salvo el caso de la radiodifusión y las telecomunicaciones, siendo que en el caso la autoridad demandada daña de forma grave, inmediata, transversal de forma irreparable un sector de la economía nacional –al establecer barreras absolutas a la competencia, que bloquean la entrada de competidores e incluso **incentivan la salida de algunos agentes económicos del mercado**–, violentando esos principios constitucionales y obstaculizando gravemente los instrumentos que tiene esa Comisión para intervenir de manera eficaz y garantizar precisamente las condiciones de competencia y libre concurrencia, y con ello la eficiencia del mercado de generación de electricidad y el de comercialización o suministro de energía, sea por la vía preventiva o correctiva, en el sector.

450. Refiere que la autoridad demandada atenta gravemente los principios citados, dado que el acuerdo:

I) Compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, eliminando la capacidad de los agentes para ingresar y competir en el mercado de generación y suministro;

II) Establece tratamiento discriminatorio para unos generadores y, a su vez, ventajas exclusivas en favor de la CFE en perjuicio del interés público;

III) Compromete el despacho económico, eliminando los incentivos para producir a mejores costos y con mejores tecnologías; y,

IV) Resta autonomía técnica y neutralidad del Cenace, quien justamente tiene el mandato de administrar las redes de transmisión y distribución en condiciones equitativas.

451. Además, sostiene la actora, se transgrede en forma directa el **principio de legalidad**, pues el acuerdo impugnado establece de manera indebida competencias a favor del Cenace y requisitos para participar en el mercado que van más allá, o incluso **contrarían, lo dispuesto en las leyes del sector**.

452. Ello porque el acceso a la RNT y las RGD constituyen un insumo necesario para poder transportar la energía eléctrica desde las centrales eléctricas



hasta el usuario final y, por ende, para participar y competir en los eslabones de generación y el de suministro; por lo que el acuerdo impugnado resulta claramente contrario a los principios de libre concurrencia y competencia; máxime que los artículos 4, fracción I, 6, fracción III, y 130 de la Ley de la Industria Eléctrica, y su reglamento, que establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos de generación, **no prevén el dictamen de viabilidad** que ahora exige el acuerdo impugnado.

453. La parte actora en su tercer concepto de invalidez refiere que el acuerdo impugnado quebranta los principios de supremacía constitucional y de no contradicción normativa, en sus vertientes de concordancia práctica consagrados en los artículos 16 y 133 constitucionales. Ello, porque en contravención de los **principios constitucionales y directrices legales** aplicables al sector energético, compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, genera barreras artificiales a la entrada, elimina la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores y establece ventajas exclusivas, en perjuicio del interés público.

454. En este tercer concepto de invalidez la actora se remite a lo que dijo en el primero para sostener que **el acuerdo impugnado perjudica su autonomía y esfera competencial**, debido a que afecta gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones, al dificultar la consecución de su mandato constitucional de promover y proteger el proceso de libre concurrencia y competencia en los mercados, e implica la intromisión indebida de un poder público sobre otro.

455. Esto porque las disposiciones 1.2.4., 3.8., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.3., 5.14.5., 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15., 5.23., 7.1., 8.4. y 10.2 contravienen el artículo 133 constitucional, ya que mediante el ejercicio de una atribución en sede administrativa, la autoridad demandada emitió el acuerdo en contravención a los principios constitucionales y directrices legales aplicables al sector energético, ya que, por un lado, el artículo 28 de la Constitución consagra los principios de competencia económica y libre concurrencia, así como los derechos de los consumidores a tener acceso a bienes y servicios en condiciones de competencia; y además prevé que la planeación y el control del SEN, así



como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva, pero con la participación de actores privados en los eslabones de generación y comercialización –suministro–, considerando al efecto que la reforma constitucional en materia de electricidad tenía justamente como objetivo fundamental promover la competencia, la inversión, el uso de tecnologías limpias y, en general, propiciar el abasto de manera eficiente y en las mejores condiciones para los usuarios del servicio, lo que nunca podría acontecer mediante un uso discriminatorio de las RNT y las RGD como pretende el acuerdo impugnado.

456. Aunado a que del marco normativo aplicable a la industria eléctrica, se advierten diversas disposiciones que tienden a garantizar, la operación del sector, bajo un ambiente de competencia económica y libre concurrencia, como son los artículos 4, fracción I, 6, fracción III, 8, 9, 95, 107, 108, fracción IV, y 110 de la Ley de la Industria Eléctrica, y 4, 10, y 61, fracción II, de la L-CFE (que destaca en las páginas 101 a 104 de su demanda).

457. Finalmente, la actora refiere que esta Suprema Corte, al resolver el **amparo en revisión 343/2018**, sostuvo que la facultad del Ejecutivo Federal para regular aspectos técnicos y operativos de determinado sector o ámbito, a través de una Secretaría de Estado, no es irrestricta ni ilimitada, sino que el ejercicio de dicha atribución debe ser acorde con el marco jurídico que le resulte aplicable, de ahí que cuando menos debe permitir la optimización y competitividad del servicio en que participa dicha regulación, a efecto de fomentar la inversión pública, privada y social de la industria correspondiente, y establecer las bases de orientación y asistencia a los usuarios o consumidores finales; lo que en el caso concreto, señala la actora, no se cumple, de ahí, concluye, la ausencia de regularidad constitucional del acuerdo impugnado.

458. Para examinar algunos aspectos generales que son necesarios abordar, antes del estudio de las *disposiciones generales* del acuerdo impugnado, se tiene presente que en la contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo Federal sostiene que la Cofece carece de atribuciones regulatorias en el sector energético y que las autoridades competentes para regular el sector de energía eléctrica son la Sener, la CRE y el Cenace.



459. Asimismo, el Poder Ejecutivo sostiene que al formular sus conceptos de invalidez la Cofece no toma en cuenta la impostergable necesidad de adoptar una política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN, reflejando una *visión sesgada* de la problemática que enfrenta este sistema.

460. En contestación a los conceptos de invalidez en que la actora refiere que el acuerdo: a) compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, erigiendo con ello barreras artificiales a la entrada y eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores –el cual es diferente al mercado de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; y que **por tanto no es actividad estratégica del Estado**–, y b) otorga ventajas exclusivas para ciertos agentes en perjuicio tanto del proceso de competencia, como del interés público, contraviniendo lo previsto en el artículo 28 de la Constitución, el Poder Ejecutivo, se manifiesta en los siguientes términos:

- Es la Sener quien cuenta con atribuciones para establecer la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el SEN, actividad prioritaria del Estado respecto de la cual no son aplicables disposiciones relativas a la competencia económica, siendo el acto reclamado enteramente de la competencia del Ejecutivo Federal.

- En atención al marco jurídico aplicable, la preservación del SEN se encuentra por encima de intereses económicos particulares; en virtud de que se trata de un área estratégica a cargo del Estado, conforme lo establecen los artículos 25, párrafo quinto, 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

- De esta forma, el Estado se encuentra obligado a garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad en el SEN, pues es quien puede determinar la viabilidad de los proyectos presentados por los particulares, ya que se pretende salvaguardar la confiabilidad del sistema, lo cual es un presupuesto fundamental para que el MEM pueda operar de manera óptima, en términos del artículo 95 de la LIE, dado que dicho mercado opera necesariamente con base en las características físicas del SEN.



- Por ello, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del SEN, al ser de utilidad pública se encuentran sujetas a que se cumpla con las reglas y condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del SEN que determinen las políticas que emita la Sener.

- De ahí que sea erróneo que el acuerdo de la Sener vulnere el principio de libre concurrencia y competencia, ya que sin confiabilidad en el SEN es imposible la correcta observancia de la libre concurrencia y competencia económica en el MEM, en tanto que para que esto último sea posible resulta necesario que se cumplan con los presupuestos técnicos, operativos y de infraestructura requeridos para que la prestación del servicio sea de calidad, seguro y confiable, pues lo que debe privilegiarse es, en todo caso, el interés público, es decir, el interés de la población, de que ese servicio llegue correctamente a sus hogares y lugares de trabajo, así como hospitales, supermercados, lugares de recreación y esparcimiento, entre otros, y de esta forma, satisfacer las necesidades energéticas básicas de la población, lo que además, es concordante con los principios que vinculan la prestación del servicio público de energía eléctrica con los derechos humanos.

461. Por otra parte, la demandada refiere que también son inatendibles y, en su caso, infundados, diversos conceptos de invalidez de la actora, en los que ésta sostiene que el acuerdo impugnado discrimina a unos generadores y favorece artificialmente a otros (particularmente a la CFE); así como en el sentido de que se quita independencia e imparcialidad al operador técnico de las redes, es decir, al Cenace. Sobre ello el Poder Ejecutivo refiere que en realidad la promovente no hace valer una posible invasión a su propia esfera de atribuciones, sino a la de un órgano descentralizado de la administración pública federal, al Cenace.

462. En defensa del acto impugnado, hace referencia a la finalidad que tiene la CFE, como empresa productiva del Estado, los principios que rigen su actuar, su objeto y las actividades que podrá llevar a cabo, para sostener que al prever el acuerdo de la Sener la participación a cargo de esa empresa productiva del Estado, ello sólo refleja un **esquema de colaboración** con las autoridades energéticas, sin que menoscabe las atribuciones del Cenace ni de alguna otra instancia.



463. Expuesto esto, lo primero que cabe aclarar es que en esta controversia constitucional la pretensión de la actora no es demostrar la invasión de una competencia *para regular* un sector de la economía. Esto es, la Cofece no argumenta en su demanda, verbigracia, que el acuerdo impugnado afecte su atribución de regular el acceso a insumos esenciales, prevista en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal.

464. Si esa fuera su pretensión, un tema a dilucidar sería probablemente si la Cofece estaría facultada o no para emitir lineamientos a fin de regular el acceso de un bien o servicio como insumo esencial en el sector de que se trata (ya sea bajo una facultad regulatoria general o bien normativa para un agente económico específico); pero ello, al margen de cualquier definición al respecto y, en su caso, los posibles destinatarios (autoridades públicas y/o agentes económicos), es un tema ajeno al caso que nos ocupa.

465. De la demanda no se advierte una pretensión de ese tipo, como se sugiere en la contestación. De ahí que no hay en el caso planteado un conflicto competencial de una facultad o atribución específica en torno a la regulación del sector. Lo que alega la actora es que el acuerdo impugnado va en el sentido de generar efectos anticompetitivos sobre la economía nacional, y que ello se traduce en hacer inoperantes sus atribuciones como órgano constitucional autónomo.

466. En efecto, en el caso planteado la Cofece no pretende arrogarse facultades para regular el acceso de un bien o servicio como insumo esencial dentro del sector energético. Si bien en su demanda sostiene que el acceso a las redes de manera abierta y sin discriminación es un *insumo necesario o insumo más importante de la industria*, al señalar que se trata de un *insumo necesario para transportar la energía eléctrica* desde las centrales de generación eléctricas hasta el usuario final, para que los generadores y suministradores participen en igualdad de condiciones, esto con miras a que puedan competir libremente en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica, lo cierto es que en esta vía no pretende tener facultades directas sobre su regulación.

467. Se estableció ya que dentro del SEN están comprendidas la RNT y las RGD, y la planeación de ese sistema es una actividad constitucionalmente



estratégica en materia eléctrica; empero, se reitera, no hay una pretensión de la actora en el sentido de arrogarse atribución regulatoria al respecto. En este contexto, no está de más destacar que en su demanda expresa lo que sigue:

"[S]i bien el desarrollo de la política pública en materia energética –y particularmente las funciones de planeación energética y de fijación de la eficiencia energética en la industria eléctrica para el caso de mérito– es depositado en un órgano derivado del poder político –el Ejecutivo Federal–, la regulación sectorial, en el caso, el acuerdo impugnado, no puede anular ni desplazar la competencia que le otorgó el Poder Constituyente a esta Comisión en el artículo 28 constitucional, ni suprimir o limitar los bienes jurídicos que se encuentran depositados en esta Comisión, como lo son la competencia económica y libre concurrencia, y al hacerlo la Cofece debe procurar su vigencia por medio del control de regularidad constitucional.

"... si bien es cierto los objetivos de seguridad y confiabilidad en el MEM son legítimos, eso no autoriza a llevar a cabo acciones fuera del marco de la ley y en violación desmesurada de principios constitucionales ... es también esencial que una medida de esta naturaleza sea pertinente, razonable y necesaria, lo que no se justifica por parte de la autoridad demandada. Máxime que, de las opciones para dar cumplimiento a los principios constitucionales que rigen al sector energético, no se justifica la elección de aquella que, precisamente resulta contraria a la competencia económica y libre concurrencia.

"...

"[D]icho numeral [artículo 33, fracciones I y V de la LIE] faculta a la Sener para llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional conforme a las disposiciones aplicables; esto es, si bien le otorga facultades para fijar directrices económicas y sociales para la industria eléctrica, lo cierto es que limita el ejercicio de la misma, es decir, a que lo lleve a cabo conforme el orden jurídico. Lo que, en cualquier caso, se trata de una condición elemental derivada del principio de legalidad que rige a toda autoridad administrativa."

468. En estas condiciones en la demanda **no se aprecia la pretensión de poner en entredicho las facultades del Poder Ejecutivo Federal por conducto**



de la Secretaría de Energía, para emitir la política en cuestión, ni las facultades normativas que para regular ese sector corresponden a la CRE u operativamente al Cenace.

469. Por otra parte, es innegable que la finalidad atribuida constitucionalmente a la Cofece estriba en que ésta deberá garantizar la libre competencia y concurrencia, siendo además que su capacidad institucional tiene un papel relevante en la *rectoría económica del Estado*, considerando que la reforma constitucional, de once de junio de dos mil trece, que creó a esa Comisión como un órgano constitucional autónomo, buscó fortalecer la competencia en diversos sectores de la economía, reconociendo al efecto, en el proceso legislativo, que el beneficio que genera un mercado competitivo es la reducción del precio de los bienes y servicios para los consumidores y, de esa forma, una mejoría de los niveles de bienestar en la población; y que, entre otros aspectos, para lograr una sana competencia en el mercado, se han de eliminar las barreras²³¹ artificiales que limitan la concurrencia en los mercados, así como la utilización de prácticas anticompetitivas; y, asegurar una prestación adecuada, eficiente, continua, asequible y de calidad en el servicio que va a brindar el oferente y va a recibir el consumidor. De esta forma, la creación de la Cofece, como un órgano constitucional autónomo, tuvo como razón de ser que contara con un ámbito constitucionalmente definido y oponible a los tres Poderes de la Unión, entramado constitucional, el creado en el artículo 28 de la Norma Fundamental, por el que se interpretó que el Estado Mexicano había adoptado la concepción del *Estado Regulador*.²³²

²³¹ En la normatividad que derivó de esa reforma constitucional, la LFCE, establece, en su artículo 3, fracción IV, que se entenderá por barreras a la competencia y libre concurrencia "Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia" y el numeral 52 prevé que se prohíben las barreras que, en términos de esa ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.

²³² Como se dio noticia en el considerando de competencia económica, esta Suprema Corte ha interpretado que el nuevo modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado regulador, el cual busca atender necesidades específicas de la sociedad ocasionadas por el fun-



470. Ahora, habiendo precisado que no es materia de la controversia las facultades con las que **indiscutiblemente cuenta el Ejecutivo Federal a través de la Sener para emitir el acuerdo impugnado**, cuyas *líneas de política* habrán de ser la base para que el órgano regulador, esto es, la CRE, emita la regulación relativa, cabe destacar que, como se puso de manifiesto en el considerando correspondiente a la *competencia económica*, la impugnación de la Cofece parte de la **premisa** de que el acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional *frustra* o impide el cumplimiento de las finalidades constitucionales que se le encomendaron, toda vez que anula, ex ante, los presupuestos que deben existir para que exista competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica.

471. De ahí que la accionante no estima vulnerada una facultad específica, como podría ser, por ejemplo, su facultad regulatoria o de formular recomendaciones, sino en general estima que con la normatividad impugnada no se permite que exista un mercado competitivo, dejando sin ningún efecto práctico la existencia de la Cofece como el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar los principios de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica.

472. Por otra parte, si bien, en términos del artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica, el MEM (Mercado Eléctrico Mayorista),²³³ operará con base en las características físicas del SEN, y al efecto, se promoverá el desarrollo del SEN en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, como sostiene la demandada; lo cierto es que con base en ese mismo precepto, el MEM se sujetará a lo previsto en las reglas del mercado

cionamiento de los mercados complejos, mediante la creación de órganos autónomos de los órganos políticos y de los entes regulados. Además, se dijo que este modelo exige, por regla general, la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados y, al mismo tiempo, la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de los derechos humanos con jerarquía constitucional.

²³³ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXVII. Mercado Eléctrico Mayorista: Mercado operado por el Cenace en el que los participantes del mercado podrán realizar las transacciones señaladas en el artículo 96 de esta ley; ..."



(reglas configuradas conjuntamente por las bases del mercado eléctrico emitidas por la CRE y las disposiciones operativas del mercado, emitidas por el Cenace);²³⁴ y, se procurará en todo momento la igualdad de condiciones de todos los participantes del mercado, esto es, de aquellos que celebren un contrato con el Cenace, ya sea en modalidad de generador, comercializador, suministrador, comercializador no suministrador o usuario calificado.

473. Incluso, la norma en comento refiere que cuando sea necesario para preservar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la CRE y el Cenace podrán emitir reglas del mercado de manera inmediata, recibiendo opiniones y comentarios posteriormente.

474. Este precepto, así como las diversas normas que constituyen el marco jurídico en la materia, deben entenderse en forma armónica con los demás objetivos constitucionales que también tienen la misma trascendencia en la materia, atendiendo a su origen, esto es, al decreto de reforma constitucional en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, por virtud del cual nuestro sistema jurídico tuvo una gran transformación para delimitar las actividades en las que interviene el Estado, y para crear un modelo, que si bien determina que en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, ello es sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de esa industria, como sucede con la generación y comercialización, **servicios que se prestan en un régimen de libre competencia**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica.

475. De esta forma, si bien el Estado es el encargado de la transmisión y distribución de energía eléctrica, se reconoce la participación de terceros en la

²³⁴ A su vez, la CRE, conforme al citado precepto, establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las disposiciones operativas del mercado (disposiciones que emite el Cenace), y dichos mecanismos incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica.



cadena de valor de la industria eléctrica, participación que guarda armonía con el interés público y, en general, con el interés de la población.

476. Así, la razón por la que el marco jurídico constitucional y legal busca alcanzar la competencia en el sector energético eléctrico, en actividades donde se reconoce la participación de terceros, se debe a que la reforma constitucional en materia energética implicó una transformación para delimitar las actividades del Estado Mexicano y la normatividad derivada de esa reforma tiene por objeto, entre otros, **crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo.**

477. Esas condiciones derivan, como se ha explicado previamente, de que desde la Constitución de mil novecientos diecisiete se buscó que el sentido del artículo 28 estuviera orientado hacia la protección del núcleo social y el interés general, pues a pesar de que dicha norma ha sido modificada, conserva desde entonces la prohibición de los monopolios y de toda práctica que inhiba el proceso de competencia y la libre concurrencia, no sólo por los perjuicios que esto pueda ocasionar a los intereses privados, de quienes participan en su calidad de oferentes o compradores de bienes y servicios, sino por los que pueden causar al interés de la colectividad en general.

478. Como se ha puesto de manifiesto, en relación con el segundo párrafo del artículo 28 constitucional, se interpretó que al señalar que la ley castigará "severamente" y que se perseguirán "con eficacia", esas prácticas anticompetitivas, tiene como objetivo llamar la atención de toda autoridad en el sentido de que esas conductas fueron consideradas por el Constituyente como graves y que requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales y medidas que las enfrenten con rigorismo, pues ello propiciará que exista el terreno adecuado para la libre concurrencia o competencia en el mercado, lo que en todo caso beneficia y repercute en la economía nacional.

479. Además, como se ha dicho previamente, la previsión constitucional de prevenir prácticas monopólicas y **en general toda práctica anticompetitiva** que inhiba la libre concurrencia o la competencia entre sí, constriñe y **obliga a cualquier autoridad.** Consecuentemente, la política emitida por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Sener también ha de ser acorde con ese mandato constitucional.



480. Aquí resulta conveniente recordar también que como se estableció en el considerando de competencia económica, la Cofece sólo puede desplegar eventualmente sus facultades en un mercado específico, siempre y cuando no se trate de una actividad estratégica del Estado.

481. Ello, en tanto que en la Constitución Federal, como en la Ley Federal de Competencia Económica, se prevé que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas.

482. Sin embargo, los agentes económicos que tengan a su cargo dichas funciones seguirán sujetos a lo dispuesto en la LFCE, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos en los supuestos previstos constitucionalmente,²³⁵ lo que tiene sentido si se toma en cuenta que en términos del artículo 3, fracción I, de la propia LFCE, un agente económico también puede ser una dependencia y entidad de la administración pública federal, estatal o municipal.²³⁶

483. En ese contexto, respecto de las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, que no se encuentran en las actividades estratégicas, las empresas productivas del Estado que participan en tales actividades económicas están sujetas a las disposiciones de la LFCE.

484. Ahora, el Poder Ejecutivo en su contestación a la demanda refiere que al resolver el amparo en revisión 415/2015, la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó que, tratándose de áreas estratégicas del Estado, la Cofece no puede ejercer sus facultades regulatorias.

²³⁵ LFCE: "**Artículo 6.** No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"No obstante, los agentes económicos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior, estarán sujetos a lo dispuesto por esta ley respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos en dichos supuestos."

²³⁶ LFCE: "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. Agente económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica."



485. En el citado amparo en revisión 415/2015,²³⁷ la Segunda Sala determinó que la Cofece no podía ejercer sus facultades respecto de actos que, en términos del régimen constitucional y legal previo a la reforma constitucional en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, formaban parte del área estratégica de la industria petrolera y que, por tanto, eran parte de un monopolio constitucionalmente autorizado.

486. Empero, las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia y, por ello, no es aplicable ese precedente.

487. Entonces, si bien el desarrollo del SEN se ha de promover en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad **ello no ha de anular otros objetivos constitucionales**, de forma que las líneas de política también han de estar encaminadas a crear condiciones adecuadas para un mercado de libre competencia y concurrencia en las actividades antes citadas en donde puede haber diversos participantes.

488. Se ha dicho que, por un lado, la **libre concurrencia** permite a los agentes económicos –como demandantes y oferentes– la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de oferta y la demanda; mientras que, la **libre competencia** implica que el Estado debe garantizar que ningún agente económico desarrolle prácticas que generen como consecuencia desplazar a sus competidores y, por tanto, que domine el mercado.

489. Asimismo, la finalidad de la Constitución Federal de garantizar tales principios es la de beneficiar al consumidor y a la sociedad en general. Esto es, la libre concurrencia y la competencia están en función del beneficio de los consumidores, que es a quienes protege el artículo 28 constitucional. Esto es, tales

²³⁷ Resuelto en sesión pública de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



conceptos están en función del beneficio de los consumidores; **invariablemente unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general** por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.

490. De ahí que la Constitución Federal prohíba todos aquellos actos que disminuyen el proceso de competencia y libre concurrencia porque al no permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, se afectan las cadenas de producción y, consecuentemente, al consumidor final, porque la adquisición de los bienes y servicios de que se trate, no se llevará a cabo conforme a costos reales.

491. He aquí la **trascendencia** de lo que en realidad contiene el artículo 28 constitucional, esto es, el **derecho humano del consumidor** frente al abuso de los productores, industriales, comerciales o empresarios de servicios, que impidan la libre competencia y concurrencia en el mercado, que tenga como finalidad generar ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas.

492. Además, la trascendencia de la libre competencia y concurrencia también radica en que son derechos vitales para el **desarrollo adecuado de la economía nacional**, en tanto existe una relación directa entre competencia y desarrollo económico y entre aquélla y crecimiento económico; y, por otra parte, también son importantes tales principios porque **generan certidumbre a los agentes económicos** sobre la posibilidad de tener acceso a las oportunidades de negocio que se van desarrollando en la economía y garantiza que tengan acceso a insumos de la mejor calidad al precio más bajo, permitiéndoles así reducir sus costos de producción y competir exitosamente en los mercados.

493. En suma, la trascendencia de la libre competencia y concurrencia consiste en que generan certidumbre a los agentes económicos, son vitales para el desarrollo adecuado de la economía nacional y en ellos subyace el derecho humano del consumidor.

494. Así, un mercado competitivo se traduce en un beneficio directo para la población, pues una economía competitiva impacta invariablemente en la posi-



bilidad de los consumidores de adquirir bienes y servicios de alta calidad al menor precio posible.

495. Ahora, por otra parte, **los principios de libre competencia y concurrencia no son los únicos objetivos constitucionales que tienen trascendencia** y, por ello, cabe hacer las siguientes precisiones.

496. En lo que concierne a las **funciones de la Secretaría de Energía** la actora, la Cofece, señala (en su tercer concepto de invalidez) que si bien el artículo 33, fracciones I y V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Energía facultades para llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como para fijar directrices económicas y sociales para la industria eléctrica, su ejercicio está limitado, puesto que debe llevarlo a cabo *conforme a las disposiciones aplicables*, como dicen las citadas fracciones, esto es, su ejercicio debe llevarse a cabo conforme al orden jurídico. En ese sentido, el ejercicio de sus facultades está sujeto al principio de legalidad y de supremacía constitucional, por lo que debe ser compatible y permisible conforme el contenido constitucional y las leyes que regulan el sector, incluyendo en particular principios de libre concurrencia y competencia, así como la Ley de la Industria Eléctrica, L-CFE y la LFCE.

497. De acuerdo con esto, para la actora, el acuerdo impugnado desconoce la voluntad que el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión han plasmado porque el acuerdo impugnado no es compatible con los principios de **competencia económica y libre concurrencia**.

498. Sin embargo, junto con lo anterior cabe decir que conforme al propio artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la política energética del país que ha de establecer, conducir y coordinar la Secretaría de Energía, así como supervisar su cumplimiento ha de ser con prioridad en la seguridad y diversidad energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente.

499. Esto es, los principios de competencia económica y libre concurrencia no son los únicos a tomar en cuenta en la política energética, hay otros aspectos de interés social y orden público.



500. Ciertamente, además de esos principios tenemos que el desarrollo sustentable de la industria eléctrica; garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes, son otros aspectos que también deben ser cumplidos por el Estado.

501. Ello conforme a la ley reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, cuyo objeto es regular la planeación y el control del SEN, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.²³⁸

502. Ciertamente, tanto de los motivos de la reforma constitucional como de las leyes que regulan el sector de energía se advierte que han de considerarse diversos principios o aspectos, además de los principios de competencia económica y libre concurrencia.

503. En la exposición de motivos de la reforma energética, se estableció que la reforma recogía objetivos que debían estar contemplados en toda política energética moderna, como son seguridad de suministro, competitividad, sostenibilidad y viabilidad fiscal.

504. Y de manera destacada, en dicha exposición se dijo que lo que se pretendía era establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustentara, entre otros en los siguientes elementos básicos, que garantizan tanto el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional como el control del Estado sobre dicho sistema:

²³⁸ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta ley son de interés social y orden público.

"Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes."



a) Se reserva al Estado el control del Sistema Eléctrico Nacional, asegurando que el desarrollo de las centrales eléctricas de generación, de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución tenga lugar de manera eficiente y armónica, que responda a las necesidades de todos los participantes, públicos y privados y atienda los intereses fundamentales de los usuarios. Lo anterior permitirá que, conforme a las mejores prácticas internacionales, se garantice un despacho eléctrico eficiente de la energía generada por las centrales eléctricas, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios. Del mismo modo, el Estado contará con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución y, en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico a la población.

505. Como se ve junto con el desarrollo de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución de manera eficiente y armónica, que respondiera a las necesidades de todos los participantes, públicos y privados y atendiera los intereses fundamentales de los usuarios, no se trataba de garantizar únicamente el despacho eléctrico eficiente de la energía generada por las centrales eléctricas, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios, sino también, del mismo modo, asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.

506. Incluso en el propio **artículo décimo sexto, párrafo último, transitorio** de la reforma constitucional en materia energética también se advierte la importancia de que **las redes del servicio público de transmisión y distribución** operen en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad:

"Décimo Sexto. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

"...

"El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación,



para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad."

507. En la **exposición de motivos de la Ley de la Industria Eléctrica**,²³⁹ igualmente se destacó que, con la reforma constitucional en materia de energía, se daría cumplimiento a los principios de carácter económico, previstos en el nuevo Texto Constitucional, permitiendo la concurrencia de diversos actores del sector privado en las actividades de la industria eléctrica, en los términos de la ley que se proponía y, de manera simultánea, salvaguardando los intereses de la Nación y la seguridad, continuidad y eficiencia en el manejo y control de las redes del servicio público, mediante la rectoría del Estado.

508. Luego, la **Ley de la Industria Eléctrica** establece en su **artículo 6o.** lo siguiente:

"Artículo 6. El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

"I. Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional;

²³⁹ Exposición de motivos de la Ley de la Industria Eléctrica:

"...

"En apego al nuevo régimen constitucional en materia de energía eléctrica, bajo los términos del párrafo sexto del artículo 27 del Máximo Ordenamiento Jurídico de nuestro país, el marco legal que aquí se propone, establece y proporciona las reglas para que los particulares participen en las demás actividades de la industria eléctrica.

"En efecto, la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, que constituyen las actividades en las que se divide esta industria, representan áreas de oportunidad en las que, conservando la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y la prestación del servicio público de transmisión y distribución, es viable y deseable que se permita la participación de los particulares, en aras de una mayor y mejor oferta de energía eléctrica para todos los mexicanos.

"Con estas medidas, se dará cumplimiento adecuado y efectivo a los principios y derechos fundamentales de carácter económico previstos en el nuevo Texto Constitucional, permitiendo la concurrencia de diversos actores del sector privado en las actividades de la industria eléctrica, en los términos de la ley que se propone y, de manera simultánea, salvaguardando los intereses de la Nación y la seguridad, continuidad y eficiencia en el manejo y control de las redes del servicio público, mediante la rectoría del Estado. ..."



"II. Promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad;

"III. Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica;

"IV. Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos;

"V. Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional;

"VI. Apoyar la universalización del suministro eléctrico; y,

"VII. Proteger los intereses de los usuarios finales."

509. Como se puede observar del artículo 6 de la Ley de la Industria Eléctrica, la política de la industria eléctrica tiene varios objetivos precisos, como son, la calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional (fracción I), el cual destaca de manera central la demandada; y, otro objetivo, es **impulsar la inversión y la competencia**, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica (fracción III), aspecto en el que se enfoca la actora medularmente.

510. Pero además, entre otros objetivos, está el promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad (II), que al igual que los antes referidos tiene trascendencia constitucional como se ha visto con anterioridad.

511. Ciertamente, al analizar las premisas de la reforma energética, advertimos como se entrelazan los objetivos dispuestos en las fracciones I y III, con el previsto en la fracción II (sustentabilidad en la energía eléctrica).

512. De esta forma, resulta innegable que no puede dejar de considerarse que en la regulación de este sector de la economía **inciden varios objetivos constitucionales** que tienen la misma trascendencia, por lo que han de coexistir en armonía.



513. En ese sentido se advierte que la Cofece controvierte el acuerdo impugnado desde una perspectiva de protección a la libre competencia económica; y, por su parte, el Ejecutivo Federal, se enfoca en la seguridad, entre otros aspectos. Sin embargo, en el examen del **acuerdo impugnado se tiene que atender a ambas**, pues las dos persiguen objetivos constitucionales, junto con la **perspectiva de transición energética** la cual, se ha referido, en un considerando anterior, no sólo impacta en los precios, sino que atiende a otros factores sociales, como el cuidado de las personas y del medio ambiente, la equidad social, así como de la economía familiar y de las empresas.

514. Estamos en presencia de una controversia en la que inciden cuestiones atinentes al **derecho humano del consumidor**, frente a un servicio público; y, donde de igual manera cobra relevancia el **derecho humano a un medio ambiente sano**.

515. Ahora, la decisión de cómo ejercer esa atribución, la emisión de la política, **tiene un margen de discrecionalidad**, esto es, le corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Sener, la decisión de cómo hacerlo, desde luego, conforme al marco normativo aplicable, respetando los principios constitucionales, particularmente los objetivos de la reforma energética. En ese aspecto cabe señalar que esta Suprema Corte no puede establecer cuáles serían las mejores líneas de política o estrategia económica, dado que ese aspecto incide en la esfera de atribuciones conferida al Ejecutivo Federal a través de la citada Secretaría, aunado a que con base en su acto, es el órgano regulador el que eventualmente habrá de emitir la regulación que corresponda.

516. En ese sentido, el examen de constitucionalidad sobre el ejercicio de la facultad discrecional desplegada por la Sener consiste en verificar que la política sea acorde con la Constitución Federal y que cumpla con la normatividad derivada de los mandatos contenidos en la propia Norma Fundamental, concretamente en el régimen transitorio de la reforma energética.

517. Asimismo, conviene considerar desde este momento que los argumentos de la actora en el sentido que la vigencia del acuerdo "*implica que la Sener, la CRE y el Cenace podrán actuar discrecionalmente para favorecer a ciertas empresas –incluidas las que son propiedad del Estado– y restringir a otras.*", o que se



va a actuar de forma arbitraria, no podrían examinarse por sí solos, en todo caso lo que procede analizar en esta vía es si las líneas de política son compatibles o no con el marco jurídico que lo rige.

518. Sobre todo si se considera que en la propia política impugnada se establece que contiene directrices, aun cuando denomina a los lineamientos que contiene también como **disposiciones generales**, pero ello debe entenderse en el contexto anterior, atendiendo a las facultades de la Sener.

519. En relación con ello, cabe señalar que en las *disposiciones generales* que se contienen en el acuerdo impugnado, se hallan las bases para que eventualmente se emita la regulación por la autoridad **competente** para ese efecto, esto es, la CRE; y, bajo esa óptica es que se deben analizar las **disposiciones** contenidas en la política combatida.

520. Del contenido del acuerdo impugnado se advierte que tiene como objetivo, según se establece en el propio instrumento, establecer *lineamientos generales* que permitan a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica y con ese propósito fija *directrices económicas y sociales* para el sector energético nacional, estableciendo *líneas de política* que todos los Integrantes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora de Energía, el Centro Nacional de Control de Energía, los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Energía e instituciones de investigación, deberán seguir para garantizar el suministro eléctrico confiable.

521. Ahora al establecer el propio acuerdo que su objetivo es establecer lineamientos generales que permitan a las *autoridades competentes*, dentro del sector energético nacional, cumplir con lo establecido en la ley de la materia, ello tiene el **alcance** que se apuntó en el considerando relativo a la reforma energética, cuando se hizo referencia al marco jurídico de la Sener, que ahora resulta fundamental tenerlo presente.

522. Ciertamente, como se ha dicho, del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto



de veinte de diciembre de dos mil trece, deriva que la **Sener** tendrá la atribución de establecer, conducir y coordinar la política energética; de establecer los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilar su cumplimiento, debiendo definir la ley los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal (artículo décimo transitorio).

523. En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la **Secretaría de Energía**, como parte integrante de la administración pública centralizada, dependencia con la que cuenta el Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo, tiene, entre otras facultades, las previstas en el artículo 33:

- Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con **prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente**, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia (**fracción I**).

- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

La planeación energética deberá atender los siguientes **criterios**: la soberanía y la **seguridad energéticas**, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la **reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético**, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética (**fracción V**).



- Verificar el cumplimiento de la regulación que emita para la industria eléctrica y demás disposiciones administrativas aplicables, realizar visitas de verificación y requerir a las personas físicas y morales con actividades en el sector, la información que permita conocer el desempeño de la industria eléctrica y dictar las medidas que resulten aplicables, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica (**fracción XXVIII**).

- Fijar la política de eficiencia energética de la industria eléctrica y la política para establecer nuevas centrales eléctricas tendentes a satisfacer las necesidades del país y a dicha política de eficiencia energética de la industria eléctrica, **así como establecer los requerimientos obligatorios en materia de energías limpias para la generación eléctrica (fracción XXIX)**.

- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos (**fracción XXXI**).

524. Como puede apreciarse, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía es la encargada de establecer, conducir y coordinar la política energética del país; de llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables, **facultad** que se replica en la Ley de la Industria Eléctrica, en la fracción I del artículo 11, cuyos **objetivos**, como se ha hecho referencia previamente, conforme a su diverso numeral 6 son los siguientes:

- Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional (fracción I).

- Promover que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad (fracción II).

- Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica (fracción III).

- Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos (fracción IV).



- Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional (fracción V).
- Apoyar la universalización del suministro eléctrico (fracción VI).
- Proteger los intereses de los usuarios finales (fracción VII).

525. Asimismo, en cuanto al alcance de la facultad de mérito se tiene presente que en términos del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, la Sener establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el **equilibrio** entre tales objetivos, además regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales, precisando que tanto la política como la regulación **serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional.**

526. En suma, el acuerdo impugnado establece lineamientos generales que permitirán a las autoridades competentes dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, en concordancia con las atribuciones que cada una tiene, en el ámbito de sus competencias. De ahí que la propia política impugnada ordena que sea regulada en el ámbito de las correspondientes facultades por la CRE, así como por el Cenace.

527. Ahora, cabe precisar que la política impugnada no podría contrastarse, para verificar su regularidad, con la normatividad vigente dentro del sector energético, esto es con disposiciones que han emitido la CRE y el Cenace, cuando estos órganos están obligados a seguir justamente la política que emita la Sener. En su momento tuvieron que cumplir con el aviso por el que se da a conocer la política de confiabilidad, establecida por la Secretaría de Energía, del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

528. El propio acuerdo impugnado establece en su disposición 2 el alcance de las líneas de política:



"2. Alcance

"2.1. La presente política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, será de observancia obligatoria en la planeación y control operativo en el SEN, para la Sener, la CRE y el Cenace en el ámbito de sus respectivas competencias y en lo aplicable a las empresas productivas del Estado, organismos descentralizados del sector energético y los demás integrantes de la industria eléctrica, de conformidad con lo establecido en la LIE y las disposiciones legales que de la misma se desprendan.

"2.2. Las bases del mercado eléctrico y disposiciones administrativas de carácter general (DACG) y demás regulaciones emitidas por la CRE; las disposiciones operativas del mercado que rigen al MEM que emite el Cenace; así como la regulación para la incorporación de la generación distribuida al SEN y las demás operaciones realizadas por los transportistas o distribuidores; que estén relacionadas con actividades que se deriven de esta política, deberán cumplir con los principios, lineamientos y disposiciones de este instrumento."

529. De ahí que bajo la lógica de las facultades con que cuentan la Sener, la CRE y el Cenace, la normatividad derivada de éstos no podría servir ahora para sostener la regularidad del acuerdo impugnado, sino que debe atenderse al marco constitucional y legal al que se ha hecho referencia en considerandos previos.

530. Al respecto cabe reiterar que, si bien la facultad desplegada por la Sener no constituye propiamente una regulación de una Secretaría de Estado, sino que estamos en presencia de líneas de política, o lineamientos generales; ciertamente, el ejercicio de dicha atribución, por parte, en este caso de la Sener, desde luego, debe ser acorde con el marco jurídico al que se ha hecho referencia en los considerandos previos.

531. Como se precisó, en el presente asunto también debe partirse desde una perspectiva de *transición energética*, pues en la reforma constitucional de veinte de diciembre de dos mil trece se introdujeron los conceptos de "sostenibilidad" y "desarrollo industrial sustentable" al artículo 25 constitucional.



532. Por su importancia en los temas a examinar cabe hacer algunas consideraciones sobre dicha perspectiva.

533. Ciertamente, con el propósito de examinar los argumentos de la actora en el sentido de que el acuerdo impugnado establece un trato discriminatorio a las centrales eléctricas con energía limpia, debe partirse que atendiendo a que aquellas presentan ciertas características, como la intermitencia, en principio resulta válido que se les dé un tratamiento distinto al que se prevé para las demás.

534. En primer lugar, hay que destacar que, como lo refiere la Cofece, en el acuerdo se señala que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran, pero también se precisa que ello es para que la interconexión o conexión no afecte la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, bajo el contexto que a continuación se reproduce:

"Que el acceso abierto no indebidamente discriminatorio implica que un interesado en interconectarse al Sistema Eléctrico Nacional debe de recibir el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones, es decir, no se le dará prioridad en la contratación, confirmación o asignación de la capacidad del Sistema Eléctrico Nacional bajo criterios distintos a los que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables; en ese sentido, el artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica, dispone que **los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar** a la Red Nacional de Transmisión las Centrales Eléctricas cuyos representantes lo soliciten y a conectar a las Redes Generales de Distribución a los Centros de Carga cuyos representantes lo soliciten, **en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible;** en otras palabras, se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, **cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran,** de tal forma que permitan la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional. Para lo anterior, de conformidad con el artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica, párrafo segundo, fracciones I, II y III, **el Centro Nacional de Control de Energía está obligado,** al menos a:



"• Definir las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones y conexiones;

"• Definir las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga, e

"• Instruir a los transportistas o a los distribuidores la celebración del contrato de interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga, una vez definidas las características específicas de la infraestructura requerida o determinada la exención de éstas. las reglas del mercado especificarán los plazos máximos para que el representante solicite la celebración de dicho contrato con base en las características específicas de la infraestructura requerida; ..."

535. Con el propósito de examinar lo anterior, recordemos que del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de **veinte de diciembre de dos mil trece** derivó, entre otras cuestiones, la obligación del Poder Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de la Industria Eléctrica, de crear el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución.²⁴⁰

²⁴⁰ "Décimo sexto. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

"...

"b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el Mercado Eléctrico Mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su decreto de creación. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro.



536. Como se ve, desde la Constitución se estableció que el acceso a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución puede ser discriminatorio; estableciendo que, en su caso, la discriminación, la diferenciación, no debía ser "indebida", esto es, que en todo caso debe estar justificada.

537. En ese sentido, la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 4,²⁴¹ establece que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia; que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal, siendo tales obligaciones las siguientes:

"I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios...;

"II. Ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad;

"III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley;

"IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta ley;

"El decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

"El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad."

²⁴¹ "Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del *Sistema Eléctrico Nacional* son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes: ..."



"V. Cumplir con las obligaciones en materia de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables; y,

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."

538. Asimismo, conviene tener presente que el artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas cuyos representantes lo soliciten en condiciones no indebidamente discriminatorias, **cuando ello sea técnicamente factible:**

"Artículo 33. Los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas cuyos representantes lo soliciten, y a conectar a sus redes los centros de carga cuyos representantes lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible.

"Los transportistas y los distribuidores deberán interconectar las centrales eléctricas y conectar los centros de carga en los plazos señalados en este artículo, una vez que se hayan completado las obras específicas determinadas por el Cenace y cumplido con las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones. En caso de que los transportistas o los distribuidores nieguen o dilaten la interconexión o conexión, la CRE determinará si existe causa justificada para ello.

"Para la interconexión de las centrales eléctricas y conexión de los centros de carga, el Cenace está obligado, al menos, a:

"I. Definir las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones y conexiones;



"II. Definir las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga;

"III. Instruir a los transportistas o a los distribuidores la celebración del contrato de interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga, una vez definidas las características específicas de la infraestructura requerida o determinada la exención de las mismas. Las reglas del mercado especificarán los plazos máximos para que el representante solicite la celebración de dicho contrato con base en las características específicas de la infraestructura requerida; ..."

539. En ese sentido es válido que en el acuerdo impugnado se establezca que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, **cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran**, de tal forma que permitan la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, pues esto es bajo la consideración de que el acceso abierto no indebidamente discriminatorio conlleva a que un interesado en interconectarse al SEN **reciba el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones**, esto es, que **no se dará prioridad** en la contratación, confirmación o asignación de la capacidad del SEN **bajo criterios distintos** a los que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables. Además, como se puede advertir, la obligación de interconexión, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, está supeditada a que ello sea técnicamente factible.

540. Ahora, esta posibilidad de brindar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión también debe desenvolverse en el contexto que enseña se establece.

541. Efectivamente, atendiendo al contenido del propio acuerdo, las centrales eléctricas con *energía limpia intermitente* se contraponen a las llamadas centrales eléctricas *convencionales*.

542. Estos dos tipos de centrales eléctricas se desprenden, al menos, de las disposiciones siguientes:



"5.12. El Cenace evaluará la viabilidad de las solicitudes estudios de Interconexión en función de:

"...

"5.12.8. El efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente;

"10.4. El Cenace para los estudios para la expansión de la RNT y las RGD del MEM, y los estudios de interconexión de centrales eléctricas con energía limpia intermitente deberá considerar:

"...

"10.4.7. El efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente;

"10.4.8. Reconocimiento de los costos operativos en las centrales eléctricas convencionales que realizan el control de frecuencia de voltaje, rampas e inercia rotatoria, por la incorporación de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente; ..."

543. Por su parte, como se resaltó en considerandos anteriores, las energías renovables (que son energías limpias) son aquellas cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por el ser humano, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y **que al ser generadas no liberan emisiones contaminantes**; mientras que las energías fósiles son aquellas que provienen de la combustión de materiales y sustancias en estado sólido, líquido o gaseoso que contienen carbono y cuya formación ocurrió a través de procesos geológicos.

544. Atendiendo a lo anterior, en la LTE se ordena que en la estrategia de transición se establezcan políticas y medidas para **impulsar** el aprovechamiento energético de recursos renovables y para la **sustitución** de combustibles fósiles.



les en el consumo final.²⁴² De la misma manera, se da noticia que entre los distintos objetivos principales de dicho instrumento rector se encuentran el fomento de la reducción de emisiones contaminantes originadas por la industria eléctrica y la reducción, bajo criterios de viabilidad económica, de la dependencia del país de los combustibles fósiles como fuente primaria de energía.

545. De lo recién establecido puede desprenderse que ante la **ventaja** que tienen las energías limpias, por la ausencia de emisión de contaminantes, se han establecido tanto en las legislaciones nacionales como en acuerdos internacionales, distintos compromisos que reflejan la intención, incluso a nivel global, que en el sector de la industria eléctrica estén presentes, cada vez más, esta clase de energías.

546. Ahora, resulta lógico que este incremento deba hacerse de una manera gradual y ordenada, con la finalidad de no comprometer la integridad y el debido funcionamiento del SEN, pues lo cierto es que también estas energías limpias presentan ciertas desventajas por lo que se refiere a algunas de las condiciones en las que debe prestarse el servicio público de suministro eléctrico. Así, por querer darse un ejemplo, como lo refiere el propio acuerdo impugnado, es cierto que este tipo de energías requieren de centrales de respaldo en tanto que el recurso que utilizan no se produce todo el tiempo, por lo que requieren otras fuentes de apoyo para garantizar la generación de electricidad de manera continua.

547. Sin embargo, lo cierto es que puede presumirse que estas particularidades que se encuentran presentes en las energías limpias no fueron desconocidas por el Estado Mexicano cuando se adoptaron o fijaron ciertos compromisos y metas de energías limpias, ni tampoco para el legislador federal. Incluso, como se determinó en el considerando correspondiente, en la exposición de motivos de la LTE también se mencionaron estas desventajas y se ofrecieron distintas alternativas que se estimaron pudieran contrarrestarlas.

548. Esta *suposición* también se deriva de distintas condiciones que se establecen en la Ley de la Industria Eléctrica y en la LTE a este respecto; pues

²⁴² "Artículo 5. La estrategia establecerá políticas y medidas para impulsar el aprovechamiento energético de recursos renovables y para la sustitución de combustibles fósiles en el consumo final."



mientras que la primera de dichas leyes señala que la interconexión debe darse cuando sea técnicamente factible, en la LTE, concretamente, se anuncia que, entre sus objetivos, se encuentra el de prever el incremento **gradual** de las energías limpias en la industria eléctrica con la finalidad de cumplir con las metas en materia de **generación de energías limpias** de una manera **económicamente viable**.

549. Tomando en cuenta lo anterior, puede decirse que esta obligación de integrar las energías limpias al sector de la industria eléctrica no implica que deban desatenderse otras condiciones de suma relevancia para garantizar el suministro eléctrico; por ello, se insiste, resulta justificado, en principio, que atendiendo a ciertas características de las energías limpias se establezcan distintas previsiones a cumplir por parte de los generadores que utilicen centrales que operen a través de estas energías.

550. Sin embargo, lo que no resulta válido es que el enfoque y la premisa partan **únicamente de atender a las desventajas de ciertas energías**; dejando a un lado las ventajas que sí presentan y, por otro, inobservando las desventajas que presentan las demás. Esto, además de que no resulta acorde con el camino que se ha fijado el Estado Mexicano en torno a las metas en relación con las energías limpias y del objetivo anunciado en la LTE relativo a la reducción, bajo criterios de viabilidad económica, de la dependencia del país de los combustibles fósiles de las fuentes como fuente primaria de energía, rompe con el equilibrio que le ordena la Ley de la Industria Eléctrica a la Sener entre los objetivos relativos a la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y **sustentabilidad**.²⁴³

551. Más aún, retomando el ejemplo de una de las *desventajas* de energías limpias, como lo es su intermitencia, lo cierto es que tal particularidad atiende al recurso de las que se obtienen, cuestión que no va a cambiar; por ejemplo, el sol no va a brillar las veinticuatro horas del día ni el viento va a soplar de manera constante todo el tiempo.

²⁴³ "Artículo 132. La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos."



552. De esta manera, si las políticas públicas y las regulaciones en la materia únicamente atienden a dicha *intermitencia* o a cualquier otra desventaja de las energías limpias, sería poco factible su incorporación y se dificultaría el objetivo relativo a la reducción de la dependencia del país de los combustibles fósiles como fuente primaria de energía; lo que, al mismo tiempo, disminuiría la probabilidad de cumplir los porcentajes que se han fijado respecto de la participación mínima de energías limpias en la generación eléctrica.

553. Esto es, no podría afirmarse que cualquier disposición tendente a *contrarrestar* las desventajas de las energías limpias sea indebida. Sin embargo, se reitera, **ambas energías presentan ventajas y desventajas**; cuestión que no fue desconocida por el Estado Mexicano al tomar distintas decisiones en la materia, de ahí que, la Sener, en el ejercicio de las facultades que la ley le confiere, no debe ser ajena a dichos compromisos y debe establecer un equilibrio.

554. Incluso resulta pertinente destacar que en términos de lo dispuesto por la LTE, en la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios, aprobada y actualizada recientemente, el siete de febrero de dos mil veinte, la Sener se fijó **como metas de generación de energías limpias**, un 35.1% (treinta y cinco punto uno por ciento) para el dos mil veinticuatro de la generación eléctrica total; 39.9% (treinta y nueve punto nueve por ciento) para el dos mil treinta y tres; y en un 50% (cincuenta por ciento) para el dos mil cincuenta;²⁴⁴ asimismo, respecto a las energías eólicas y fotovoltaicas se expresó lo siguiente:

"2.1 Oferta energética a partir de energías renovables y limpias competitivas con combustibles fósiles

"Entre las tecnologías para aprovechar las energías renovables que más han evolucionado en los últimos años, y que se ubican como las más competitivas

²⁴⁴ En términos de la disposición 5.17. del Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la actualización de la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios, en términos de la Ley de Transición Energética, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil veinte, consultable en la siguiente liga: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585823&fecha=07/02/2020



respecto de la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles en el mediano plazo, están las que aprovechan el viento y la energía solar fotovoltaica.

• **Energía eólica.** Uno de los procesos más relevantes en tecnología de generación de electricidad de los últimos 30 años ha sido la maduración y abaratamiento de la tecnología de aprovechamiento del viento, lo que ha llevado a un crecimiento extraordinario de la capacidad instalada de estos sistemas, impulsado por el hecho de que, a partir de 1982 a la fecha, el costo de instalación de plantas eólicas ha bajado en más de 60%.

• **Energía solar fotovoltaica.** La generación de electricidad a partir de energía solar, muy particularmente a través de celdas fotovoltaicas, se ha convertido en una alternativa muy competitiva a partir del abaratamiento de los equipos de aprovechamiento, con una reducción de precio de más de 90% en 30 años."

555. Lo que se pone de manifiesto desde este momento es que, atendiendo a diversos compromisos fijados, tanto a nivel nacional como internacional, en materia de medio ambiente y al régimen de libre competencia y concurrencia en que deben prestarse ciertas actividades del sector eléctrico, resulta imprescindible que las medidas que se tomen en la materia **atiendan a todos los objetivos de una manera equilibrada**; pues no resulta válido que, pretendiendo privilegiar a un objetivo en particular, se desatendan las exigencias mínimas respecto de los demás.

556. Inobservar eso significaría, implícitamente, darle más peso a una condición que a otra, cuando es de reiterarse, la voluntad del Constituyente Permanente fue clara en cuanto a **incorporar** los conceptos de sustentabilidad y desarrollo industrial sustentable y **a la par** abrir ciertas actividades a un mercado competitivo; precisamente buscando, entre otras finalidades, que ciertas energías pudieran integrarse de manera gradual al Sistema Eléctrico Nacional en miras no solamente a mejorar la competitividad en el sector, sino también en beneficio del medio ambiente y de la salud de las personas.

557. Tomando en consideración todo lo anterior, a continuación se examinarán las diversas *disposiciones* que la actora combate en su demanda.

**DÉCIMO CUARTO.—Examen de fondo**

558. Para examinar las disposiciones que en concreto impugna la Cofece, se agrupan por temas, considerando para ello, concomitantemente, los argumentos que a su respecto formuló en su demanda. El estudio se realizará en el siguiente orden:

Apartado	Temática	Disposiciones impugnadas
A	Fortalecimiento de la CFE	1.2.4., 3.8. (3.8.4. y 3.8.5.) 5.4. y 5.23.
B	Nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes	Servicios conexos: 4.17. y 8.10. Balance de potencia: 10.8.
C	Dictamen de viabilidad e incorporación de energías limpias intermitentes	Dictamen: 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13. y 5.15. Energías limpias intermitentes: 10.2.
D	Despacho económico	7.1 y 8.4.

A. Fortalecimiento de la CFE. Estudio de las disposiciones 1.2.4., 3.8. (3.8.4. y 3.8.5.) 5.4. y 5.23.

559. Se estima pertinente estudiar estas disposiciones en su conjunto, pues los argumentos expresados por la actora particularmente encuentran íntima relación. Las disposiciones que en este apartado se analizan son del tenor literal siguiente:

"1. Objetivo

"1.2. Establecer una política de confiabilidad que contribuya a una planeación y operación racional e integral del SEN conforme a los objetivos nacionales;

" ...



"**1.2.4.** Fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico; ..."

"3. Sujetos obligados y obligaciones particulares

"Atendiendo los lineamientos establecidos en la presente política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN: ..."

"**3.8.** Con la finalidad de fortalecer permanentemente la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN, mediante la optimización de los costos y asegurando la confiabilidad, la **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**, en su carácter de transportista y distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas, para:

"...

"**3.8.4.** La elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN.

"**3.8.5.** Elaborar la propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y los elementos de las RGD. ..."

"5. Planeación

"...

"**5.4.** La CFE, como empresa productiva del Estado, propondrá a la Sener proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal de suministro eléctrico. Dichos proyectos serán evaluados y considerados en: Programa indicativo para la instalación y retiro de centrales eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD.

"...



"**5.23.** De conformidad con la LIE, la Sener podrá definir proyectos estratégicos de centrales eléctricas cuyo desarrollo e implementación resultan necesarios para cumplir con la política energética nacional y que deberá considerarse su prelación en la interconexión en la RNT o las RGD de manera preferente, así como solicitar al Cenace la elaboración de los estudios con las premisas que emita la Sener, para definir las obras de interconexión y obras de refuerzo."

560. En efecto, para combatirlas, la actora sostiene que las facultades que se otorgan a la CFE en las disposiciones 3.8 (en concreto resalta los supuestos previstos en los incisos 3.8.4 y 3.8.5) y la disposición 5.4 ponen en entredicho la estricta separación legal de dicha empresa y la competencia en los eslabones de generación y suministro de energía eléctrica. Más aún, la disposición 5.4 en conjunto con la 5.23, permite que la CFE proponga proyectos estratégicos a la Sener y que éstos tengan prelación en la interconexión en las redes de manera preferente, por lo que, a su juicio, la CFE podría tener incentivos para beneficiar *indebidamente* a sus empresas subsidiarias, las cuales, en términos del marco constitucional y legal vigente, deben participar y competir con otras empresas en los eslabones referidos.

561. Adicionalmente, señala que la disposición 1.2.4, al establecer como uno de los objetivos de la política, el *fortalecimiento de la planificación estratégica de la CFE* y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico puede comprometer la autonomía e imparcialidad del Cenace como operador del SEN, así como otorgar ventajas exclusivas a la CFE en menoscabo de los demás competidores.

562. En este considerando importa recordar que la reforma constitucional en materia de energía contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece y la legislación que de ésta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector.

563. De esta manera, con la finalidad de incluir una dinámica competitiva en la industria, a partir de la reforma energética, México abrió el mercado eléctrico



para que los particulares pudieran competir en igualdad de condiciones en los eslabones de generación y suministro de energía eléctrica. Por el contrario, los eslabones de transmisión y distribución continuaron siendo actividades estratégicas, cuya prestación corresponde, por cuenta y orden del Estado de México, a la CFE²⁴⁵ la cual fue transformada en una empresa productiva del Estado.

564. Atendiendo a lo anterior y como se expuso en un considerando anterior, en el artículo vigésimo transitorio, fracción I, de la reforma constitucional de veinte de diciembre de dos mil trece, el Constituyente estableció que el Congreso de la Unión realizaría las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecería al menos que su objeto sería **la creación de valor económico y el incremento de los ingresos de la Nación**, con sentido de equidad y de responsabilidad social y ambiental, lo cual transformó la mecánica de la intervención estatal en la vida económica e industrial de la sociedad.

565. En cumplimiento a ello, el Congreso de la Unión emitió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en donde se estableció que la CFE tiene como finalidad desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos precisamente de ese objeto,²⁴⁶ el cual consiste en realizar, entre otras, las siguientes actividades: **I)** prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado; **II)** generar, comercializar, importar y exportar energía eléctrica y productos asociados (conforme a la estricta separación legal que establezca la Sener); **III)** importar, exportar,

²⁴⁵ **Artículo 5.** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano. ..."

²⁴⁶ **Artículo 4.** La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

"En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia."



transportar, almacenar, comprar y vender combustibles; **IV)** investigar y desarrollar la tecnología requerida para las actividades que realice en la industria eléctrica; **V)** comercializar los productos y servicios tecnológicos resultantes de su investigación; y, **VI)** las necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.²⁴⁷

566. En ese sentido, las actividades que realiza CFE tradicionalmente consideradas como "empresariales", "económicas", "industriales" o "comerciales", están interrelacionadas y deben ser interpretadas en función de su objeto y mandato constitucional, en virtud de que las realiza con la misma finalidad de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, sin soslayar que las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica están comprendidas en un área estratégica.

²⁴⁷ **Artículo 5.** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;

III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto; y,

VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero."



567. En suma, a CFE se le brindó un diseño de empresa de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que goza de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuese empresa de carácter privado.

568. En ese sentido, si la reforma energética tuvo, entre otros propósitos, que CFE creara valor económico, así como que incrementara ingresos, entonces, las disposiciones de la política impugnada para fortalecer a esta empresa productiva del Estado, **en principio** no resultan contrarias a la Constitución Federal.

569. Por esta razón, el que la **disposición 1.2.4** del acuerdo impugnado **anuncie** que uno de los objetivos nacionales para el establecimiento de una política de confiabilidad es el fortalecimiento de la planificación estratégica de la CFE y de sus EPS y EF, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico, no implica, de suyo, una vulneración a la Constitución Federal y mucho menos atenta contra los principios de competencia y libre concurrencia que deben respetarse en la generación y comercialización de la energía eléctrica.

570. En efecto, la disposición impugnada no establece siquiera alguna facultad a favor de la CFE, sino contempla a su fortalecimiento como uno de los objetivos de la política en cuestión, lo que resulta acorde a su nueva naturaleza y a lo ordenado por la reforma energética, pues se insiste, la transformación de la CFE en una empresa productiva del Estado atendió, entre otros objetivos, a que aquella creara valor **económico e incrementara los ingresos de la Nación**, pero más aún, **no implicó en ningún momento que haya perdido su función de prestar el servicio público de transmisión y distribución**; de ahí que su fortalecimiento resulte primordial para cumplir el objeto por el cual fue transformada, así como para garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico.

571. Además, debe decirse que tal objetivo en todo caso deriva directamente de lo que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues en su artículo 33, fracción V, señala que la Sener, al llevar a cabo la planeación energética, debe atender, entre otros criterios, al fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético.



572. Por esta razón, se **desestiman** los argumentos en los que la actora sostiene que tal disposición *podría comprometer* la autonomía e imparcialidad del Cenace como operador del SEN y podría generar que en la aplicación de la política se otorguen ventajas exclusivas a la CFE en menoscabo de los demás competidores pues se insiste, en ésta solamente se anuncia que, entre los objetivos que perseguirá la política, se encuentra el fortalecimiento de la CFE y de sus empresas, el cual, como quedó expuesto líneas arriba, resulta válido.

573. En razón de lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala reconoce la validez de la disposición 1.2.4 del acuerdo impugnado.

574. Ahora bien, el que el objetivo anunciado por la política resulte válido a la luz de lo razonado, no implica, en automático, que cualquier previsión a favor de la CFE o de sus empresas subsidiarias y filiales sea válida, incluso aun cuando sea bajo el argumento de fortalecerlas. Esto, pues la Sener no puede, bajo la justificación de cumplir con tal finalidad, desconocer los **demás objetivos** del sector de la industria eléctrica, ni tampoco las facultades que se previeron a favor de órganos que fueron creados o cuya naturaleza fue modificada mediante la reforma energética y con los que se buscó, entre otras finalidades, hacer efectiva la competitividad que se encuentra inmersa en algunos eslabones de la cadena productiva de la industria eléctrica.

575. En efecto, a lo largo de su demanda, la Cofece sostiene que distintas disposiciones resultan inconstitucionales pues, de cierta manera y con distintos argumentos, se favorece a la CFE en perjuicio de los demás competidores. Tal preocupación tiene razón de ser debido a que, conforme a lo expuesto, la reforma energética generó, entre otras tantas consecuencias, que si bien la CFE seguirá presente en todos los eslabones de la cadena productiva de la industria eléctrica, en los eslabones de generación y comercialización de aquella, directamente o a través de sus empresas deberán **competir** en igualdad de circunstancias con los demás integrantes del SEN.

576. Tomando en cuenta lo anterior y con la finalidad de que aquella pudiera ejercer sus facultades en ciertos eslabones y, al mismo tiempo, **competir** en otros, sin comprometer la finalidad misma de la reforma energética, es que, como se resaltó en un considerando previo, el Constituyente estableció que la Sener



establecería los términos de **estricta separación legal** que se requirieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.

577. Por esta misma razón, en el artículo 10 de la Ley de la CFE se estableció que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y algunas otras, deberá realizarlas de manera estrictamente independiente entre ellas, en los términos de estricta separación legal que para tal efecto establece la Sener;²⁴⁸ mientras que también en la Ley de la Industria Eléctrica se obliga a que esas actividades se realicen de manera independiente.²⁴⁹

²⁴⁸ "Artículo 10. La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta ley.

"La organización y estructura referidas deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica; a la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional según corresponda, asegurando su autonomía técnica y de gestión.

"Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas. Para lo anterior, establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía. Todo lo anterior deberá atender lo dispuesto en el capítulo I del título cuarto de esta ley. Las centrales eléctricas a cargo de la Comisión Federal de Electricidad se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente." (Énfasis añadido).

²⁴⁹ "Artículo 8. La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el suministro de servicios básicos y las otras modalidades de comercialización.

"Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"Los generadores y comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE.

"Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria."



578. En cumplimiento a ello, en el estatuto orgánico de la CFE se prevé la existencia de distintas empresas productivas subsidiarias (EPS) a través de las cuales aquella ejerce sus facultades. Así, el artículo 4 de dicho ordenamiento prevé, entre otras, las siguientes entidades: I. CFE Generación I; II. CFE Generación II; III. CFE Generación III; IV. CFE Generación IV; V. CFE Generación V; VI. CFE Generación VI; VII. CFE Transmisión; VIII. CFE Distribución; y, IX. CFE Suministrador de Servicios Básicos.²⁵⁰

579. De la misma manera, es preciso recordar que atendiendo a que el Estado seguiría generando energía a través de la CFE, el Constituyente estimó necesario convertir al **Cenace** –el cual formaba parte de la estructura orgánica

²⁵⁰ "Artículo 4. Para la realización de las actividades, operaciones y servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto, la Comisión cuenta con un órgano supremo de administración, un director general, direcciones corporativas, unidades de negocio y una auditoría interna, conforme a lo siguiente:

"...

"Asimismo, forman parte de la organización de la Comisión, en términos de los artículos 6 y 10 de la ley, las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales creadas por el consejo, conforme a lo siguiente:

"a) Empresas productivas subsidiarias, empresas productivas del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio:

"I. CFE Generación I;

"II. CFE Generación II;

"III. CFE Generación III;

"IV. CFE Generación IV;

"V. CFE Generación V;

"VI. CFE Generación VI;

"VII. CFE Transmisión;

"VIII. CFE Distribución; y

"IX. CFE Suministrador de servicios básicos.

"b) Empresas filiales, en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera; no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación:

"I. CFE Calificados S.A. de C.V.;

"II. CFEEnergía S.A. de C.V.;

"(F. de E., D.O.F. 10 de mayo de 2017)

"III. CFE International LLC; y

"IV. CFE Intermediación de Contratos Legados S.A. de C.V.

"Adicionalmente, la Comisión contará con las demás empresas productivas subsidiarias y empresas filiales que se determinen de conformidad con los términos para la estricta separación legal y las demás disposiciones jurídicas aplicables."



de la CFE– en un organismo público descentralizado, que se condujera como un operador neutral respecto de todos los participantes del MEM, para asegurar la imparcialidad en la **operación y control** del SEN y permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes.

580. Y, por su parte, también se creó a la **CRE**, la cual, como se dijo, se erige como el órgano técnico a través del cual el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de **regulación técnica** y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

581. Así, se tiene que a partir de la reforma energética se crearon ciertos órganos con un ámbito de competencias específicos para cada uno y uno diseñado para su coordinación, los cuales deben ser respetados, en todo momento, por las autoridades del sector, incluida la Sener. En ese sentido, no pasa inadvertido que en la contestación de demanda, el Ejecutivo Federal sostiene que la participación que se otorga a la CFE a lo largo del acuerdo no es más que un esquema de colaboración con las autoridades energéticas.

582. Sin embargo, como se dijo, al Poder Reformador no le fue ajeno el posible efecto negativo que pudiera ocasionar que la CFE generara energía y, al mismo tiempo, estuviera presente en otros eslabones y, por esa razón, se ordenó el diseño de un nuevo esquema en el que tanto aquella como las autoridades del sector deberían realizar sus actividades y ejercer sus facultades, respectivamente, el cual no puede ser ignorado por la Sener.

583. En ese sentido, debe verse si la participación de la CFE que diseña el acuerdo impugnado respeta este nuevo esquema.

584. Pues bien, como se expuso, a juicio de la actora, la **disposición 3.8.**, en los incisos que confieren a la CFE la posibilidad de participar de manera proactiva en el diseño de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN, así como en la elaboración de la propuesta de planeación de los programas de ampliación y modernización de la RNT y los elementos de las RGD, *podría* comprometer la estricta separación legal de aquella y la competencia en los **eslabones de generación y suministro**.



585. Esta Segunda Sala estima que tales planteamientos son parcialmente fundados, conforme a lo que a continuación se establece. Para ello, en primer lugar, resulta conveniente traer de nueva cuenta el contenido de las disposiciones que, en específico, impugna la actora.

"3. Sujetos obligados y obligaciones particulares

"Atendiendo los lineamientos establecidos en la presente política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el SEN:

"...

"**3.8.** Con la finalidad de fortalecer permanentemente la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN, mediante la optimización de los costos y asegurando la confiabilidad, la **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**, en su carácter de transportista y distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas, para:

"...

"**3.8.4.** La elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN.

"**3.8.5.** Elaborar la propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y los elementos de las RGD. ..."

586. Como se advierte, la referida disposición tiene por objeto establecer los distintos ámbitos en los que la CFE, **en su carácter de transportista y distribuidor**, tendrá una *participación proactiva* con la finalidad de fortalecer la prestación del servicio público de suministro de energía, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN.

587. En consecuencia, la perspectiva con la que debe abordarse el presente estudio será tomando en cuenta que dicha empresa, en términos de lo que aclara la propia disposición, actuará en su carácter de transportista y distribuidor; de



ahí que lo relevante sea contrastar tal facultad con el ámbito de actuación que la Ley de la Industria Eléctrica prevé para dichos integrantes.

588. Esta Segunda Sala arriba a la convicción de que la disposición **3.8.4.**, que permite la participación *proactiva* de la CFE en la elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad **para la planeación y operación del SEN**, resulta contraria al nuevo esquema generado como consecuencia de la reforma energética, pues la CFE, como transportista y distribuidor, no tiene ningún tipo de facultad al respecto.

589. Para analizar este supuesto, es necesario tener presente las facultades que tienen las distintas autoridades del sector, en materia de confiabilidad.

590. En primer lugar, debe decirse que desde la propia definición que se da sobre esa habilidad, se señala que su desarrollo se hará conforme a los criterios que emita la CRE.²⁵¹ Esto se confirma con lo dispuesto por el artículo 12, fracción XXXVII, de la Ley de la Industria Eléctrica, en cuanto establece que dicha autoridad es la encargada de expedir y aplicar la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del SEN.

591. Por su parte, la Ley de la Industria Eléctrica reconoce al Cenace como la autoridad encargada de ejercer el control operativo del SEN; la cual debe determinar los actos necesarios para mantener, entre otras condiciones, la confiabilidad del sistema, y **que deben realizar los participantes del mercado, transportistas y distribuidores.**²⁵²

²⁵¹ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"X. Confiabilidad: Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE; ..."

²⁵² "Artículo 108. El Cenace está facultado para:

"I. Ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional;

"II. Determinar los actos necesarios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional y que deben realizar los participantes del mercado, transportistas y distribuidores, sujeto a la regulación y supervisión de la CRE en dichas materias; ..."



592. En efecto, en materia de confiabilidad y, en general, en el marco legal de la industria eléctrica, hay una clara coordinación entre las distintas autoridades del sector, que se ve perfectamente delineada en el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 132. La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

"La CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"La CRE regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"El Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en dichas materias con la autorización de la CRE.

"La Secretaría regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

"Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes.

"La política y la regulación a que se refiere el presente artículo serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional."

593. Enfocándonos en concreto en la prestación del servicio público de transmisión y distribución, se tiene que las obligaciones en materia de confia-



bilidad se establecerán en las condiciones generales que para tal efecto emita la CRE.²⁵³

594. Como puede desprenderse de la normatividad recién expuesta, a los transportistas y distribuidores, como lo es la CFE, no se les otorga ningún tipo de participación o colaboración en relación con la elaboración de los lineamientos en materia de confiabilidad; sino que incluso se prevé que los actos que a juicio del Cenace sean necesarios llevar a cabo para cumplir con tal principio, deberán ser llevados a cabo por aquellos, lo que en todo caso deriva de lo dispuesto expresamente por el artículo 16 de la Ley de la Industria Eléctrica.²⁵⁴

595. De lo anterior puede delinarse cierta subordinación de tales integrantes con el referido organismo, lo que resulta totalmente justificable a la luz de su naturaleza como un operador neutral.

596. A mayor abundamiento, la disposición analizada enfatiza que la participación proactiva de la CFE en la elaboración de dichos lineamientos será para la **planeación y operación** del SEN.

597. Como se expuso en un considerando previo, la planeación y operación del SEN, son áreas estratégicas del Estado, **en las cuales el Estado mantendrá su titularidad**, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en términos de la Ley de la Industria Eléctrica.

598. A este respecto debe decirse que mientras que la planeación del SEN se ejerce por el Estado, a través de la Sener, que es quien expide el Programa Nacional del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen),²⁵⁵ el control operativo, a

²⁵³ "Artículo 28. Las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los transportistas y los distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el Mercado Eléctrico Mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor."

²⁵⁴ "Artículo 16. Las instrucciones que el Cenace emita en el ejercicio del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son obligatorias para todos los integrantes de la industria eléctrica."

²⁵⁵ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...



partir de la reforma energética, le corresponde al Cenace, el cual, como se dijo, se convirtió en un organismo público descentralizado, con la finalidad de que aquel constituyera un operador neutral respecto de todos los participantes del MEM, para asegurar la imparcialidad en la operación y control del SEN y permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes.

599. Ahora, no pasa inadvertido que en el acuerdo impugnado se enfatiza que la participación de la CFE sería en su carácter de transportista y distribuidor; empero, lo cierto es que, como cualquiera de los participantes, debe estar al margen de los lineamientos e instrucciones que en la materia establezcan las autoridades competentes.

600. Por esta razón, se advierte que la participación de la CFE, como transportista y distribuidor, no se justifica a la luz del marco normativo que prevé la distinta coordinación de las autoridades del sector en materia de confiabilidad.

601. Al margen de todo ello, debe resaltarse que la confiabilidad es una condición que obliga y permea a toda la cadena productiva de la industria eléctrica, en tanto que tiene como finalidad satisfacer la demanda de los usuarios finales; lo que, lógicamente, comprende desde la generación de electricidad hasta su entrega a los usuarios finales.

602. De esta manera, si bien es cierto que la disposición en análisis aclara el carácter en el que la CFE tendría la participación señalada, lo cierto es que atendiendo a la trascendencia y presencia de la confiabilidad en toda la cadena productiva, se daría el efecto de que la CFE, **en su carácter de transportista y distribuidor**, colaboraría en decisiones que impactarían tanto a los eslabones

"XXXII. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional: Documento expedido por la Secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y que reúne los elementos relevantes de los Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas, así como los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución; ..."

"Artículo 11. La Secretaría está facultada para:

"...

"III. Dirigir el proceso de planeación y la elaboración del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional; ..."



de **generación, como de suministro de energía eléctrica**; lo que sin duda compromete la separación legal con la que dicha empresa debe conducirse en todo momento.

603. Se insiste, tal aclaración se hace al margen de que, como quedó expuesto, a los transportistas y distribuidores no se les reconoció en la legislación ninguna facultad parecida, pues de hecho de ella se advierte claramente que aquellos deberán cumplir lo que las autoridades correspondientes determinen en relación con la confiabilidad que debe observarse en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

604. A mayor abundamiento y recapitulando, cabe señalar que se llega a la conclusión de que la disposición 3.8.4. es inválida, en tanto que la Ley de la Industria Eléctrica otorga al Cenace la facultad de ejercer el control operativo del SEN y, por ende, le corresponde implementar las políticas para mantener la confiabilidad del sistema; siendo que, la CFE constituye, al menos en las etapas de generación, y suministro y comercialización, un agente participante del mercado más; de ahí que con la disposición 3.8.4., al permitir a la CFE participar en la creación de los lineamientos de confiabilidad, se corre el riesgo de generar prácticas anticompetitivas.

605. Ahora, es cierto que la disposición 3.8.4. es de tal modo genérica –en la medida en que no indica ni la naturaleza, ni la magnitud de la intervención de la CFE en la creación de los lineamientos de confiabilidad–, que podría pensarse en principio que no genera necesariamente una desventaja competitiva; o bien que, a primera vista, podría encontrar justificación en el hecho de que la CFE es el único ente que tiene a cargo las etapas de transmisión y distribución, por lo que parecería lógico que sus observaciones deban ser tomadas en cuenta al crear las políticas, pues es uno de los agentes que cuenta con información clave de cómo se materializan aquellas etapas.

606. Sin embargo, se estima que la disposición 3.8.4. es inválida, puesto que, precisamente, aun cuando se trate de una línea de política, resulta demasiado genérica, en tanto que no establece la calidad de la intervención de la CFE, siendo que de acuerdo con la reforma energética, se trata de asegurar la imparcialidad en la operación y control del SEN y permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes, es decir, se requiere de un operador neutral.



607. Al respecto, cabe recordar el propósito constitucional que tuvo la reforma energética, cuyos objetivos, entre otros, fue crear las condiciones que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector; generando, entre otras tantas consecuencias, que si bien la CFE seguiría presente en todos los eslabones de la cadena productiva de la industria eléctrica, en los de generación y comercialización deberá competir en igualdad de circunstancias con los demás integrantes del SEN. Así, con la finalidad de que la CFE pudiera ejercer sus facultades en ciertos eslabones y, al mismo tiempo, competir en otros, sin comprometer la finalidad de la reforma energética, es que el Constituyente precisó que la Sener establecería los términos de estricta separación legal que se requirieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.

608. En ese sentido, atendiendo a que el Estado seguiría generando energía a través de la CFE, el Constituyente estimó necesario convertir al Cenace –el cual formaba parte de la estructura orgánica de la CFE– en un organismo público descentralizado, que se condujera como un operador neutral respecto de todos los participantes del MEM, para asegurar la imparcialidad en la operación y control del SEN y permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes.

609. En este aspecto, se recuerda también que al Poder Reformador no le fue ajeno el posible efecto negativo que pudiera ocasionar que la CFE generara energía y, al mismo tiempo, estuviera presente en otros eslabones y, por esa razón, se ordenó el diseño de un nuevo esquema en el que tanto la CFE como las autoridades del sector deberían realizar respectivamente sus actividades y ejercer sus facultades.

610. Así, en el marco jurídico aplicable la planeación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) se ejerce por el Estado, a través de la Sener, que es quien expide el Programa Nacional del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen). El control operativo, a partir de la reforma energética, le corresponde al Cenace, el cual se convirtió en un organismo público descentralizado, con la finalidad de que constituyera un operador neutral respecto de todos los participantes del Mercado Eléctrico Mayorista, para asegurar la imparcialidad en la operación y control del SEN y permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes.



611. Es bajo ese contexto, en el marco constitucional y legal aplicable, que la disposición 3.8.4. es inválida.

612. Derivado de lo anterior, se declara la invalidez de la disposición 3.8.4. del acuerdo impugnado.

613. No ocurre lo mismo tratándose del supuesto previsto en la **disposición 3.8.5.** pues lo cierto es que el artículo 14 de la Ley de la Industria Eléctrica ya establece la participación de los distribuidores en la planeación de Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y los elementos de las RGD. Dicha disposición es del tenor literal siguiente:

"Artículo 14. La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"Los Programas de Ampliación y Modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del Cenace, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. **Los transportistas y distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.**

"Los programas de Ampliación y Modernización para los Elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría **a propuesta de los distribuidores interesados,** escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los Programas de Ampliación y Modernización. ..." (Énfasis añadido)

614. Además, esta colaboración por parte de los distribuidores se confirma con lo previsto en los artículos 11, fracción XX, y 12, fracción XXIII, de la Ley de la Industria Eléctrica, en tanto que prevén la facultad de la Secretaría y de la



CRE para que, la primera de ellas autorice los programas mencionados que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y para que, la segunda, emita la opinión en relación con éstos.²⁵⁶

615. Ahora, no pasa inadvertido que la participación de la CFE en este rubro, en términos de la disposición 3.8, será una *participación proactiva* y que, de la lectura del acuerdo no se advierte el alcance de dicha participación; empero, lo cierto es que tal actuación debe entenderse y leerse conforme a lo que dispone la Ley de la Industria Eléctrica, en el sentido de que los distribuidores podrán proponer Programas a la Sener y que, a su vez, tanto ellos como los transportistas podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

616. A mayor abundamiento y recapitulando, es importante señalar que si bien la disposición 3.8.5. establece que la CFE elaborará la propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión (la cual constituye una facultad conferida en la Ley de la Industria Eléctrica al Cenace) y los elementos de las Redes Generales de Distribución en general, sin diferenciar si forman parte del Mercado Eléctrico Mayorista o no, la elaboración de dicha propuesta de planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión por parte de la CFE ha de entenderse que constituye una mera *propuesta*, de suerte que ello es sin perjuicio, desde luego, de las facultades que al efecto tiene el Cenace.

617. Esto, tomando en cuenta que la planeación de la modernización y ampliación de la Red Nacional de Transmisión se efectúa considerando la magnitud y dispersión geográfica de la demanda, así como la localización de las centrales eléctricas. Así, es importante que dicha planeación dependa de un

²⁵⁶ "Artículo 11. La Secretaría está facultada para:

"...

"XX. Autorizar los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y solicitar cambios a los mismos, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE."

"Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XXIII. Emitir opinión respecto de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y solicitar cambios a las mismas."



agente neutro que no favorezca a un participante del mercado; de ahí que la CFE, conforme a la disposición citada (3.8.5.), desde luego, sólo podrá hacer una **propuesta**, esto es, no queda sólo en sus manos la decisión de dicha planeación. De esta forma, al tratarse de una **propuesta**, no tiene por qué afectar la calidad de imparcialidad que ha de tener el Cenace, como *agente neutro*.

618. Dicho de otra forma, aun cuando la CFE pudiera eventualmente hacer una propuesta que basara la ampliación de la red en atención a la ubicación de sus centrales eléctricas y en detrimento de otros participantes del Mercado Eléctrico Mayorista, lo cierto es que no debe perderse de vista que se trata de una propuesta, que por ende no constituye, por sí sola, el modelo a seguir para la planeación de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión, cuya facultad corresponde al Cenace y en el contexto en que lo establece la Ley de la Industria Eléctrica.

619. En efecto, la participación de la CFE debe interpretarse en el contexto integral de la Ley de la Industria Eléctrica; y, por ello, es que se reconoce la validez de la disposición **3.8.5.**, ya que la colaboración por parte de los distribuidores se confirma con lo previsto en los artículos 11, fracción XX, y 12, fracción XXIII, de la citada ley, en tanto que prevén la facultad de la Secretaría y de la CRE para que, la primera de ellas autorice los programas mencionados que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y para que, la segunda, emita la opinión en relación con éstos.²⁵⁷

620. Cabe enfatizar que no pasa inadvertido, que la participación de la CFE en este rubro, en términos de la disposición 3.8., será una *participación proactiva* y que, de la lectura del acuerdo impugnado no se advierte el alcance

²⁵⁷ Artículo 11. La Secretaría está facultada para:

"...

"XX. Autorizar los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y solicitar cambios a los mismos, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE."

"Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XXIII. Emitir opinión respecto de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el Cenace o por los distribuidores y solicitar cambios a las mismas."



de dicha participación; empero, tal actuación debe entenderse conforme a lo que dispone la Ley de la Industria Eléctrica, en el sentido de que los distribuidores podrán proponer programas a la Sener y que, a su vez, tanto ellos como los transportistas podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

621. En razón de lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala **reconoce la validez de la disposición 3.8.5.**

622. Ahora bien, como se anunció, en el presente apartado también se analizarán las disposiciones 5.4. y 5.23., en tanto que bajo el dicho de la Comisión accionante permiten que la CFE le proponga a la Sener proyectos estratégicos y que éstos tengan prelación en la interconexión, lo que podría comprometer la estricta separación legal de la CFE y la competencia en los eslabones de generación y suministro, debido a que ésta podría tener incentivos para beneficiar indebidamente a sus empresas subsidiarias en tales eslabones.

623. Pues bien, la primera de ellas, la **disposición 5.4.**, permite a la CFE, **como empresa productiva del Estado**, proponer a la Sener proyectos **estratégicos** de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal del suministro eléctrico, los cuales serán evaluados y considerados en dos programas: Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y en los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD.

624. Si bien previamente se concluyó que resulta válido que la CFE, en su carácter de transportista y distribuidor, participe en el desarrollo y elaboración de los Programas de Ampliación y Modernización de las Redes, lo cierto es que la disposición 5.4. tiene un enfoque distinto que amerita un estudio adicional, puesto que dispone que la CFE, **como empresa productiva del Estado**, puede proponer a la Sener proyectos **estratégicos** que serán evaluados y considerados en dichos programas.

625. De esta manera, de mantenerse ambas disposiciones se tendría que la CFE, como transportista y distribuidor, participaría en el desarrollo y elaboración de los Programas de Ampliación y Modernización de las Redes y, al mismo tiempo, como empresa productiva del Estado, propondría los proyectos estratégicos que deberán considerarse en dichos programas.



626. Efectivamente, de la redacción de la disposición en comento puede desprenderse que los proyectos estratégicos propuestos por la CFE necesariamente serán considerados en los programas que se señalan, pues lo cierto es que no hace referencia a que aquéllos *podrán* ser tomados en cuenta o que, como en otros casos, la CFE (como transportador y distribuidor) podrá participar en su elaboración en coordinación con las autoridades del SEN, sino que destacadamente señala que los proyectos estratégicos que ésta proponga serán **evaluados** y **considerados** en los referidos programas.

627. Ciertamente, esta participación de la CFE, como empresa productiva del Estado, genera dos consecuencias.

628. Primero, se incumple con la estricta separación legal con la que debe actuar tal empresa en el ejercicio de sus actividades, en tanto que en relación con el Programa de Ampliación y Modernización de las Redes participa en su carácter de transportista y distribuidor, lo que se encuentra permitido por la ley y, al mismo tiempo, como empresa productiva del Estado, la cual, como se dijo, también participa en los eslabones de generación y suministro y; segundo, se compromete el proceso de competencia y libre concurrencia al permitir que la CFE proponga proyectos estratégicos que deberán ser considerados en dos programas que inciden en las actividades que deben desarrollarse en un entorno de libre competencia y concurrencia.

629. Como se ha repetido a lo largo de la presente ejecutoria, en atención a que la CFE se encuentra presente en los distintos eslabones de la cadena productiva de la industria eléctrica, el Constituyente Permanente atribuyó a la Sener la facultad de establecer los términos de estricta separación legal requeridos para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.

630. Por esa razón y, en congruencia con el referido mandato, en distintas disposiciones del acuerdo impugnado se aclara el carácter en el que estará actuando la CFE en determinados ámbitos. Incluso puede tomarse como ejemplo la disposición anteriormente estudiada que aclara que la participación *proactiva* de ésta en la elaboración de los Programas de Ampliación y Modernización de las Redes será en su carácter de transportista y distribuidor.



631. Empero, en el caso, el carácter con el que actuará la CFE en la propuesta de proyectos estratégicos será en su carácter de empresa productiva del Estado; la cual, como se dijo, **está integrada por distintas empresas productivas subsidiarias y empresas filiales (EPS y EF), entre las cuales por supuesto que se encuentran las que ejercen las actividades de generación y suministro** y, las que, por mandato expreso del Constituyente Permanente y, en consecuencia, del legislador secundario, deben prestarse en un entorno de competencia y libre concurrencia.

632. Así, la disposición en análisis, al permitirle a la CFE proponer proyectos estratégicos en relación con las instalaciones y retiros de las centrales eléctricas, así como con la ampliación y modernización de las redes, **distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia** que debe imperar en los eslabones de generación y suministro. Esto es, más allá del posible resultado que esto pudiera ocasionar, lo cierto es que tal facultad, **en sí misma**, ya implica favorecer a la CFE en la elaboración de dos programas que inciden en el desarrollo de las actividades que deben prestarse en un régimen de competencia.

633. Efectivamente, como se dijo, esta Suprema Corte no podría sustentar la invalidez del lineamiento referido, por el *posible* efecto que pudiera generar en el mercado de generación y suministro, sino lo que es de analizarse es si el contenido de aquél favorece indebidamente, de suyo, a algún competidor.

634. En el caso se actualiza tal circunstancia pues como se dijo, si bien uno de los objetivos de la reforma energética fue el fortalecimiento de la CFE, lo cierto es que para lograr su objeto debe a la vez ser respetuoso con los principios de libre concurrencia y competencia.

635. Además de que como se explicó en el considerando de competencia económica, tales principios constituyen un presupuesto para elevar el bienestar de todos los mexicanos, lo cierto es que para que CFE esté en aptitud de generar mayor valor económico e incrementar los ingresos de la Nación es precisamente bajo una **sana competencia en el mercado**, recordando que para ello se requiere, entre otras cosas, *crear y preservar condiciones de mercado que permitan que los prestadores de servicios puedan desenvolverse en un entorno de sana competencia y seguridad jurídica*; **entorno que se ve comprometido**



si a uno de los competidores se le otorga la facultad de proponer cuestiones estratégicas que deberán ser tomadas en cuenta en la planeación de dos programas que inciden, justamente, en los ámbitos del sector en los que se ordena este ambiente competitivo.

636. Ciertamente, como fue resaltado en el considerando correspondiente, entre las distintas maneras en que puede cobrar vida una conducta anticompetitiva, se encuentra la de cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos **que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia**, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que tengan el mismo efecto.

637. Igualmente, como se expuso, el artículo 28 constitucional siempre ha estado dirigido a prohibir cualquier acto que, en general, evite la libre concurrencia o competencia, provocando una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas en perjuicio de la colectividad.

638. En el caso, la disposición 5.4. impugnada distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia que debe estar presente en los eslabones de generación y suministro de energía, en tanto que otorga una ventaja exclusiva e indebida en favor de la CFE para que proponga proyectos estratégicos en programas de suma relevancia en el desarrollo del SEN y que invariablemente inciden en dichos eslabones, siendo que tal previsión no se encuentra prevista para los demás competidores y sin que se justifique tal distinción.

639. En efecto, los programas que deberán considerar los proyectos estratégicos que proponga la CFE, relativos al Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de las Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD inciden en todo el desarrollo de la cadena productiva de la industria eléctrica, en tanto que **los elementos relevantes de aquellos programas conformarán el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional** (Prodesen); el cual constituye el documento mediante el cual la Sener, en ejercicio de la facultad que tiene, plasma la planeación del SEN.²⁵⁸

²⁵⁸ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...



640. Los referidos programas se encuentran regulados dentro del capítulo I denominado "De la planeación y control del sistema eléctrico", contenido en el título segundo de la Ley de la Industria Eléctrica.

641. En relación con el PIIRCE, el artículo 13 del citado ordenamiento señala que con el objetivo de promover la instalación de los recursos suficientes para satisfacer la demanda en el SEN y cumplir con los objetivos de energías limpias, la Sener desarrollará los programas indicativos para la instalación y retiro de las centrales eléctricas, cuyos aspectos relevantes se incorporarán en el Prodesen.²⁵⁹

642. Por su parte, el artículo 14 siguiente, como se dijo en estudios previos, regula la colaboración de la Sener, junto con demás integrantes del SEN, en la elaboración de los programas relativos a la ampliación y modernización de las redes; cuyos aspectos relevantes, de la misma manera, deberán incorporarse en el Prodesen.²⁶⁰

643. De esta manera y al margen de que la ley no le reconoce participación alguna en la elaboración de tales programas, se tiene que, de subsistir la disposición 5.4, se permitiría que la **CFE, en su carácter de generador, transportista, distribuidor y comercializador**, tenga una participación importante en el programa que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional; lo

"XXXII. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional: Documento expedido por la Secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y **que reúne los elementos relevantes de los Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas, así como los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución; ...**" (Énfasis añadido)

²⁵⁹ "Artículo 13. Con el objetivo de promover la instalación de los recursos suficientes para satisfacer la demanda en el Sistema Eléctrico Nacional y cumplir con los objetivos de energías limpias, la Secretaría desarrollará Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de las Centrales Eléctricas, cuyos aspectos relevantes se incorporarán en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional." (Énfasis añadido)

²⁶⁰ "Artículo 14.- La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"...

"El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los Programas de Ampliación y Modernización. ..."



que sin duda distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia y constituye un obstáculo para que el mercado de la generación y comercialización de energía eléctrica opere bajo condiciones de competitividad.

644. Efectivamente, para cumplir y garantizar las condiciones de competencia y libre concurrencia en un determinado sector es preciso que la normatividad que lo regule haga posible el desenvolvimiento de las condiciones que se requieren para que un mercado pueda ser considerado competitivo. Esto es, debe existir seguridad jurídica, en el mercado en general, que los resultados que se obtengan en el desarrollo de determinada actividad efectivamente sean resultado de un proceso competitivo entre agentes económicos.

645. Sin embargo, la disposición 5.4. lo que en realidad está permitiendo es que un competidor del sector de la industria eléctrica, **como lo es la CFE, como empresa productiva del Estado**, tome un papel de suma relevancia en lo que será el programa que desarrollará todo lo relativo a la planeación del Sistema Eléctrico Nacional; lo que genera incertidumbre jurídica a todos los integrantes de ese sector incluso a los consumidores en general, pues las premisas que se plasmen en dichos programas y, en consecuencia, las acciones que de ellas deriven, bien podrán no ser consecuencia del proceso natural de competencia económica que se busca tener en el sector de la generación y comercialización de la energía eléctrica.

646. A mayor abundamiento y recapitulando, no debe perderse de vista que no todo el proceso que involucra la industria eléctrica se abrió a la competitividad, sino que determinados eslabones de la cadena productiva siguieron considerándose como áreas estratégicas a cargo del Estado, específicamente a cargo de la CFE, cuyo fortalecimiento también se constituyó como una de las finalidades de la reforma.

647. En principio parecería que el hecho de que la disposición 5.4. permita a la CFE **proponer** proyectos estratégicos de infraestructura para el desarrollo de programas que inciden en toda la cadena productiva, no implica necesariamente un sesgo a favor del Estado, pues se trata de una propuesta que deberá ser valorada por la Sener y el Cenace.



648. Asimismo, podría parecer que si bien esas **propuestas** pueden acercar a la CFE a las decisiones sobre el desarrollo de los programas estratégicos, por otro lado, también podría estimarse que tienden a velar por los intereses del Estado, siendo que, finalmente, la CFE es la empresa que tiene a su cargo una significativa parte de la cadena productiva y que debe ser cuidada a fin de que mantenga la fuerza suficiente para cumplir con su participación en esa cadena.

649. No obstante, esa primera lectura, en el sentido de que el lineamiento 5.4 no necesariamente habrá de generar, por parte de la CFE, prácticas a favor del Estado y en perjuicio de la competencia efectiva, así como que esa intervención desfavorable no es una consecuencia necesaria y directa del texto de la disposición 5.4., en la porción en la que se refiere a que la CFE **propondrá**, es una lectura que no puede sostenerse, dado que la propia disposición 5.4., en diversa porción, otorga otra connotación a tales **propuestas** cuando refiere que los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal de suministro eléctrico que proponga la CFE serán **evaluados y considerados** en Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD.

650. Es por ello que respecto de esta disposición 5.4. deben operar los mismos principios a los que se hizo referencia al examinar la disposición 3.8.4.

651. Esto porque de su redacción puede desprenderse que los proyectos estratégicos propuestos por la CFE necesariamente serán considerados en los programas que se señalan, pues no hace referencia a que aquéllos podrán ser tomados en cuenta o que, como en otros casos, la CFE (como transportador y distribuidor) podrá participar en su elaboración en coordinación con las autoridades del SEN, sino que destacadamente señala que los proyectos estratégicos que ésta proponga serán **evaluados y considerados** en los referidos programas.

652. De esta forma, se compromete el proceso de competencia y libre concurrencia al permitir que la CFE proponga proyectos estratégicos que **deberán** ser considerados en dos programas que inciden en las actividades que deben desarrollarse en un entorno de libre competencia y concurrencia.

653. Lo anterior, porque el carácter con el que actuará la CFE en la propuesta de proyectos estratégicos será en su carácter de empresa productiva del



Estado, la cual, está integrada por distintas empresas productivas subsidiarias y empresas filiales (EPS y EF), entre las cuales por supuesto que se encuentran las que ejercen las actividades de generación y suministro, las que, por mandato expreso del Constituyente Permanente y, en consecuencia, del legislador secundario, deben prestarse en un entorno de competencia y libre concurrencia.

654. En suma, si bien uno de los objetivos de la reforma energética fue el fortalecimiento de la CFE, lo cierto es que para lograr su objeto debe a la vez ser respetuoso con los principios de libre concurrencia y competencia. Estos principios constituyen un presupuesto para elevar el bienestar de todos los mexicanos. Para que la CFE esté en aptitud de generar mayor valor económico e incrementar los ingresos de la Nación debe darse una sana competencia en el mercado, y para ello se requiere, entre otras cosas, crear y preservar condiciones de mercado que permitan que los prestadores de servicios puedan desenvolverse en un entorno de sana competencia y seguridad jurídica; entorno que se ve comprometido si a uno de los competidores se le otorga la facultad de proponer cuestiones estratégicas que necesariamente deberán ser tomadas en cuenta en la planeación de dos programas que inciden, justamente, en los ámbitos del sector en los que se ordena este ambiente competitivo.

655. Es así que, conforme a la reforma constitucional en materia energética se trata de asegurar precisamente las condiciones para que imperen esos principios.

656. En ese sentido, esta Segunda Sala declara la invalidez de la disposición 5.4. contenida en el acuerdo impugnado.

657. Ahora bien, en relación con la **disposición 5.23.** que establece la prelación en la interconexión de los proyectos estratégicos que defina la Sener, es necesario partir de lo dispuesto por los artículos 11, fracción XIII, y 13, ambos de la Ley de la Industria Eléctrica, en tanto que establecen que la Sener tiene la facultad de preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional.²⁶¹

²⁶¹ "Artículo 11. La Secretaría está facultada para:

"...



658. De este primer acercamiento puede afirmarse que si bien es facultad de la Sener definir proyectos estratégicos de centrales eléctricas, lo cierto es que la Ley de la Industria Eléctrica no prevé que dichos proyectos deban tener prelación preferente para la interconexión.

659. Aunado a ello, tal prelación, además de ser contraria a la obligación universal de otorgar acceso abierto a la RNT y a las RGD en términos no indebidamente discriminatorios, no constituye una determinación que le corresponda realizar a la Sener en la política combatida.

660. Efectivamente, en términos del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica, entre las distintas obligaciones que son consideradas de servicio público y universal, se encuentra la relativa a ofrecer el acceso abierto a la RNT y las RGD en términos no indebidamente discriminatorios.²⁶²

661. En el desarrollo de dicha obligación, se prevé en el artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica que los Transportistas y Distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas que lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible y una vez que se hayan completado las obras específicas determinadas por el

"XIII. Preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional."

"Artículo 13. Con el objetivo de promover la instalación de los recursos suficientes para satisfacer la demanda en el Sistema Eléctrico Nacional y cumplir con los objetivos de energías limpias, la Secretaría desarrollará Programas Indicativos para la Instalación y Retiro de las Centrales Eléctricas, cuyos aspectos relevantes se incorporarán en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional.

"La Secretaría podrá preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional."

²⁶² "Artículo 4. El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:

"I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios."



Cenace y se haya cumplido con la normatividad, estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones.

662. En efecto, sobre el tema relativo al proceso de interconexión, existe una clara coordinación entre las autoridades técnicas del sector: la CRE y el Cenace. Esta relación parte de lo dispuesto por el artículo 12, fracción XXIV, que establece lo siguiente:

"Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XXIV. Autorizar las especificaciones técnicas generales que proponga el Cenace, requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga, y autorizar los cobros para la realización de estudios de las características específicas de la infraestructura requerida y para los otros componentes del proceso de interconexión y conexión."

663. Continuando con el análisis del artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica, en relación con la interconexión de las centrales eléctricas, se tiene que dicha disposición obliga al Cenace, cuando menos y entre otras previsiones, a definir las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones, así como las características específicas de la infraestructura que se requiera para realizar la interconexión solicitada.²⁶³

²⁶³ "Artículo 33. Los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas cuyos representantes lo soliciten, y a conectar a sus redes los centros de carga cuyos representantes lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible.

"Los transportistas y los distribuidores deberán interconectar las centrales eléctricas y conectar los centros de carga en los plazos señalados en este artículo, una vez que se hayan completado las obras específicas determinadas por el Cenace y cumplido con las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones. En caso de que los transportistas o los distribuidores nieguen o dilaten la interconexión o conexión, la CRE determinará si existe causa justificada para ello.

"Para la interconexión de las centrales eléctricas y conexión de los centros de carga, el Cenace está obligado, al menos, a:



664. Además, también se prevé que en las reglas de mercado deben establecerse criterios para que el Cenace defina las características de la infraestructura requerida para la interconexión, así como los mecanismos para establecer la prelación en las solicitudes que se presenten para tal efecto.²⁶⁴

"I. Definir las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones y conexiones;

"II. Definir las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga;

"III. Instruir a los transportistas o a los distribuidores la celebración del contrato de interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga, una vez definidas las características específicas de la infraestructura requerida o determinada la exención de las mismas. Las reglas del mercado especificarán los plazos máximos para que el representante solicite la celebración de dicho contrato con base en las características específicas de la infraestructura requerida;

"IV. Comprobar que una unidad de verificación o una unidad de inspección, según corresponda, aprobada en los términos que defina la CRE, certifique en los formatos que para tal efecto expida ésta, que la instalación para la interconexión o la conexión cumple con las características específicas de la infraestructura requerida establecidas por el Cenace, las normas oficiales mexicanas aplicables distintas a las referidas en la siguiente fracción y los demás estándares aplicables;

"V. Comprobar, cuando se trate de conexiones de instalaciones destinadas al uso de energía eléctrica para servicios en alta tensión y de la prestación de servicios en lugares de concentración pública, que una unidad de verificación, aprobada en los términos que defina la Secretaría, certifique en los formatos que para tal efecto expida ésta, que la instalación en cuestión cumple con las normas oficiales mexicanas aplicables a dichas instalaciones, y

"VI. Ordenar a las partes la realización de interconexión o conexión físicas.

"Para la interconexión de las centrales eléctricas y conexión de los centros de carga, los transportistas y los distribuidores están obligados a celebrar los contratos de interconexión o conexión, con base en los modelos que emita la CRE, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la orden correspondiente por parte del Cenace, y realizar la interconexión o conexión físicas dentro de las setenta y dos horas siguientes a la notificación de la orden correspondiente del Cenace.

"Las reglas del mercado establecerán los criterios para que el Cenace omita la determinación de las características específicas de la infraestructura requerida, así como para exentar a las centrales eléctricas y los centros de carga de la certificación a que se refiere la fracción IV de este artículo, entre otros criterios aplicables."

²⁶⁴ "Artículo 34. Para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga, las reglas de mercado establecerán criterios para que el Cenace defina las características específicas de la infraestructura requerida, mecanismos para establecer la prelación de solicitudes y procedimientos para llevar a cabo el análisis conjunto de las solicitudes que afecten una misma región del país. En ningún caso el permiso de generación se tomará como criterio para la prelación de solicitudes de interconexión o conexión, o como requisito para solicitar la determinación de las características específicas de la infraestructura requerida. ..."



665. De lo anterior puede afirmarse que las cuestiones referidas a los procesos de interconexión de las centrales eléctricas no son determinaciones que le corresponda realizar a la Sener, sino coordinadamente a la CRE y al Cenace.

666. No pasa inadvertido que la disposición refiere que dicha prelación debe darse en relación con los proyectos estratégicos de centrales eléctricas cuyo desarrollo e implementación *resulten necesarios para cumplir con la política energética nacional*; sin embargo, como se dijo, dichos proyectos y la facultad para su definición ya se encuentran reconocidos en la Ley de la Industria Eléctrica sin que se haya establecido, como lo hace el acuerdo combatido, **una regla absoluta de su prelación** en la interconexión.

667. En efecto, si bien la política en análisis anuncia que su objetivo es el de establecer los lineamientos generales que permitan a las autoridades del sector cumplir con lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, en cuanto a garantizar la confiabilidad en la prestación del suministro eléctrico, lo cierto es que la disposición 5.23 no permite ningún margen de actuación por parte de las autoridades a las que le corresponde regular y especificar cuestiones relacionadas con el proceso de interconexión de las centrales eléctricas a las redes, sino que establece una regla general de prelación en los proyectos que a juicio de la Sener sean *necesarios para cumplir con la política energética nacional*.

668. Es decir, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no pretende afirmar que cualquier prelación de los proyectos estratégicos definidos por la Sener resulte indebida o contraria al marco legal aplicable, sino que el que aquella se establezca como una regla absoluta podría generar el efecto de desplazar o impedir la entrada de otros competidores que deseen interconectarse a las redes sin justificación.

669. Efectivamente, como se dijo, la obligación de los transportistas y distribuidores de conectar a sus redes a las centrales eléctricas que lo requieran, además de estar sujeta a la obligación universal de dar acceso en condiciones no indebidamente discriminatorias, también se supedita a que la interconexión sea técnicamente factible. Esto se entiende si atendemos, entre otras razones, a que la capacidad de las redes, para garantizar la confiabilidad, **no es ilimitada**,



sino que incluso uno de los criterios a tomar en cuenta por el Cenace para determinar la viabilidad de las solicitudes de interconexión, y que también se controvierte en la presente controversia, es que en el punto solicitado no exista congestión de transmisión o transformación (disposición 5.12.2.), situación que se encuentra definida por el acuerdo de la siguiente manera:

"4.5. Congestión de transmisión

"Evento que ocurre en los sistemas eléctricos de potencia, cuando las transacciones programadas de energía eléctrica en el mercado o derivado de las condiciones de balance carga-generación en tiempo real, resultan en flujos de potencia activa sobre un elemento de transmisión, transformación o compuerta que exceden la máxima capacidad de transporte de potencia activa definida para la confiabilidad del SEN."

670. De esta manera, la disposición impide que, atendiendo a **criterios técnicos**, se defina si determinado proyecto estratégico efectivamente debe tener prelación de manera preferente en la interconexión para cumplir con la política energética nacional; sino que establece una regla absoluta de prelación que compromete, *ex ante*, las condiciones de competencia que deben imperar en el mercado de generación de energía eléctrica.

671. Ahora bien, no pasa inadvertido que la actora hace depender la impugnación de la disposición 5.23., en relación con la facultad de la CFE de proponer proyectos estratégicos, en tanto que bajo su dicho, podría generarse que a los proyectos de la CFE se les diera prelación en la interconexión; sin embargo, al margen de que la invalidez no podría reposar en un *posible* efecto anticompetitivo, lo cierto es que esta Segunda Sala no estima que dichas disposiciones *necesariamente* deban analizarse en su conjunto debido a que cada una de ellas otorga facultades a distintos entes que si bien podrían encontrar relación en su aplicación, no dependen la una de la otra.

672. En ese sentido, se reitera que el vicio que esta Suprema Corte detecta en relación con la disposición 5.23., es que de su redacción se advierte que todos los proyectos estratégicos de la Sener deberán tener prelación de manera



preferente en la interconexión, lo que resulta incompatible con el acceso abierto en condiciones no indebidamente discriminatorias a las redes.

B. Nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes. Estudio de las disposiciones 4.17., 8.10. y 10.8.

673. Nuevos servicios conexos. La disposición **4.17.** hace referencia de manera enunciativa a varios de los **nuevos servicios conexos**, a los que define como aquellos vinculados a la operación del SEN, necesarios para garantizar su calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad; y que complementan a los servicios conexos previstos en la Ley de la Industria Eléctrica.

674. De manera enunciativa, no limitativa, alude a seis servicios conexos, a saber:

1. Seguimiento de rampas por seguimiento a la demanda, efecto de la irradiación, nubosidad y ráfagas de viento.

2. Control de voltaje de unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

3. Arranque negro (arranque emergencia).

4. Energía inercial de centrales eléctricas síncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

5. Flexibilidad operativa de elementos de transmisión y de unidades de centrales eléctricas.

6. Cobertura de la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaica y eólicas, y centros de carga especiales.

675. La disposición **8.10.**, que controvierte la actora, prevé que se deberá cubrir el costo asociado por el incremento de los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad en la operación del SEN que provoquen las



centrales eléctricas con energía limpia intermitente. Tal disposición es del contenido literal siguiente:

8.10. Los generadores que representen en el MEM a centrales eléctricas con energía limpia intermitente, cuyas características provoquen un incremento de los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a lo establecido en DACG y en las reglas del mercado, que emita la CRE.

676. Por lo que toca al argumento de la accionante en el sentido de que las bases del mercado establecen que los manuales de prácticas de mercado estipularán los casos de excepción en que una porción específica de estos costos se cobre a determinados participantes del mercado cuyas operaciones ocasionen una parte específica de los requisitos de servicios conexos, pero que ello debe contemplarse como un caso de excepción en términos de la base 6.2.4. de las bases del mercado,²⁶⁵ cabe señalar que no constituye un argumento adecuado para examinar la disposición **8.10.**, puesto que, como quedó establecido en líneas anteriores, la normatividad ya existente derivada de las facultades de la propia Sener, la CRE y el Cenace, no pueden servir ahora de parámetro, para verificar la regularidad del acuerdo impugnado, sino que debe atenderse necesariamente al marco constitucional y legal al que se ha hecho referencia en considerandos previos, esto es, los relativos a la *reforma energética y competencia económica*, donde hallamos los objetivos constitucionales de trascendencia y las premisas o ejes rectores tanto de la reforma energética como de aquella que dio lugar al Estado regulador.

677. Por otra parte, la accionante refiere que la disposición **8.10.** es contraria a lo establecido en el artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica en torno a garantizar la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado.

²⁶⁵ "6.2.4. Como regla general, los costos de los servicios conexos se cobrarán a todas las entidades responsables de carga, en proporción a la energía consumida por los centros de carga que representa. Los manuales de prácticas de mercado estipularán los casos de excepción en que una porción específica de estos costos se cobre a determinados participantes del mercado cuyas operaciones ocasionen una parte específica de los requisitos de servicios conexos."



678. Sobre ello debe decirse, como cuestión previa, que la obligación de **garantizar la igualdad de condiciones** no se puede desligar de la diversa previsión jurídica en el sentido de que también se ha de promover el desarrollo del SEN en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, pues como puede advertirse del primer párrafo del artículo 95 de la Ley de la Industria Eléctrica, esas cuestiones van de la mano:

"Artículo 95. El Mercado Eléctrico Mayorista operará con base en las características físicas del Sistema Eléctrico Nacional y se sujetará a lo previsto en las reglas del mercado, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado, promoviendo el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad."

679. Ahora, la actora señala que la previsión contenida en la disposición **8.10.** implica una **desventaja** para los generadores de electricidad a partir de centrales eléctricas de energía limpia intermitente, al prever un costo adicional por servicios conexos que garanticen la confiabilidad en la operación del MEM, refiriendo que el numeral 1.3.2. del Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las bases del mercado eléctrico²⁶⁶ establece que los servicios conexos, de acuerdo con las reglas del mercado se liquidan en el mercado de energía de corto plazo o se pagan bajo tarifas reguladas por la CRE.

680. Como se ha dicho, **la normatividad que invoca la Cofece no constituye un parámetro de regularidad para examinar el acuerdo impugnado.**

681. En ese tenor, lo que se ha de examinar es si el lineamiento de referencia resulta discriminatorio, al señalar que conforme a lo establecido en las DACG y en las reglas del mercado que emita la CRE, se deberá cubrir un costo asociado, desde la perspectiva de que se trata de una política y no aún de una regulación.

²⁶⁶ "1.3.2. Mercado de energía de corto plazo

"(a) En el mercado de energía de corto plazo se realizan transacciones de compraventa de energía y servicios conexos basadas en precios marginales locales de energía y precios zonales de servicios conexos. ..."



682. En principio, la disposición **8.10.** no resulta discriminatoria en tanto que de ella se advierte como línea para la regulación que se deberá emitir un trato distinto a los generadores que representen en el MEM a las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, basado en las características propias de éstas, en la medida en que tales características provoquen un incremento de los requisitos de servicios conexos.

683. Cabe señalar que para ese efecto el acuerdo impugnado prevé que la metodología para las tarifas correspondientes deberá considerar los costos asociados a la modernización, operación y mantenimiento, así como costos fijos de las centrales eléctricas para participar en la prestación y oferta de los nuevos servicios conexos.²⁶⁷

684. Ahora bien, se ha visto que las centrales eléctricas con energía limpia presentan ciertas características, como la intermitencia, por lo que en principio resulta válido que se les dé un tratamiento distinto al que se prevé para las demás; y, del contenido del propio acuerdo impugnado se aprecia que por un lado se encuentran las centrales eléctricas con *energía limpia intermitente* y, por otro, las llamadas centrales eléctricas *convencionales*.

685. La energía obtenida de las fuerzas de la naturaleza, las llamadas *energías renovables*, requieren de centrales de respaldo en tanto que el recurso que utilizan **no se produce todo el tiempo**, por lo que necesitan de otras fuentes de apoyo para garantizar la generación de electricidad de manera continua.

686. Ello, pues, como se ha dicho, las energías limpias tienen la particularidad de ser intermitentes en razón de los propios recursos de las que se obtienen, como el sol y el viento, por ejemplo, de forma que cuando el sol no brilla o el viento no se produce necesitan de centrales de **respaldo**.

687. En torno a esto, el acuerdo impugnado define lo siguiente:

²⁶⁷ "8.7. La metodología para las tarifas de los servicios conexos por el comportamiento variable e incertidumbre de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente deberá considerar los costos asociados a la modernización, operación y mantenimiento, así como costos fijos de las centrales eléctricas para participar en la prestación y oferta de los nuevos servicios conexos."



4.2. Capacidad de respaldo por variabilidad de centrales eléctricas con energía limpia intermitente.

Capacidad en MW en las unidades de centrales eléctricas necesaria por la variabilidad de la potencia activa en las centrales eléctricas con energía limpia intermitente fotovoltaica y eólica, por el efecto de la nubosidad en la irradiación solar y cambios en la velocidad del viento.

688. En ese sentido, también se tiene presente que dentro del acuerdo impugnado se emiten varias consideraciones que dan noticia de una problemática de incorporar centrales eléctricas con energía limpia intermitente a los sistemas eléctricos, de manera confiable y segura. El instrumento, en la parte considerativa, invoca el principio de aumentar la generación eléctrica con energías limpias, así como que la electricidad es un servicio público necesario que debe cumplir con los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, entre otras cuestiones:

"Que los artículos 37 y 38, fracciones I y II, de la Ley de Transición Energética establecen que **el Programa de Redes Eléctricas Inteligentes tiene como objetivo apoyar la modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, para mantener una infraestructura confiable y segura que satisfaga la demanda eléctrica de manera económicamente eficiente y sustentable, y que facilite la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan la reducción de costos del sector eléctrico**, la provisión de servicios adicionales a través de sus redes, de la energía limpia y la generación limpia distribuida, permitiendo una mayor interacción entre los dispositivos de los usuarios finales y el sistema eléctrico; para lo cual deberá identificar, evaluar, diseñar, establecer e instrumentar estrategias, acciones y proyectos en materia de redes eléctricas, entre las que podrán considerar el uso de información digital y de tecnologías de control para mejorar la confiabilidad de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, así como la optimización dinámica de la operación de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, y sus recursos; [pp. 8-9]

" ...



"Que uno de los principios de la política energética nacional considera la **construcción de la transición energética de manera soberana y acelerada, mediante una política integral para la utilización de las energías renovables, sustentada en la evolución productiva y tecnológica, y en un aumento ordenado de la generación con energía limpia conectada y no conectada al Sistema Eléctrico Nacional; que debe tomar en consideración la política en materia de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional **que emita la Secretaría de Energía** de conformidad con el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica; [p. 9]**

"...

"Que en los principios establecidos en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033 (Prodesen) se estableció que se debe **augmentar la generación eléctrica con energías limpias, y cumplir con los compromisos internacionales en relación con el cambio climático**. Asimismo, se estableció que la electricidad es un **servicio público necesario que debe cumplir con los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional**. Teniendo como principio hacer un uso racional y sostenible de todos los recursos energéticos y tecnologías disponibles para el desarrollo nacional e integrar de manera ordenada, sostenible y confiable las energías limpias, en la matriz energética nacional, para con ello promover la generación y uso de energías limpias que contribuyan a la reducción de gases de efecto invernadero y la recuperación de los ecosistemas. [p. 9]

"...

"Que derivado de sus compromisos internacionales en materia de incorporación de energías limpias a la matriz energética, distintos países se enfrentan a la problemática de incorporar centrales eléctricas con energía limpia intermitente a los sistemas eléctricos, de manera confiable y segura. Por ello, distintas naciones se encuentran modificando sus marcos jurídicos que permitan una transición energética ordenada, sin afectar la confiabilidad y continuidad de sus respectivos sistemas eléctricos; [p. 10]

"...



"Que la inclusión y no discriminación en el mercado de servicios conexos, debiera ser maximizada para beneficiar a los usuarios finales al menor costo, es decir, que la infraestructura actual existente de centrales eléctricas con inercia rotatoria que es necesaria para la operación confiable del sistema, puede fungir como servicio conexo. La infraestructura de gran escala de generación existente en el sector presenta una inercia que es necesaria y pudiera fungir como parte de su operación, sin embargo, este servicio no está remunerado al proveedor del servicio. La nueva política de confiabilidad incluye la utilización de la generación de las centrales eléctricas existentes, de manera que las eficiencias puedan ser internalizadas para su posible repercusión en el precio al usuario final; [p. 10]

"...

"Que la presente política contempla de manera más ordenada la penetración de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaicas y eólicas, previendo que los Estados operativos de alerta y emergencia se reduzcan a un mínimo de acuerdo a las experiencias internacionales, disminuyendo en lo posible las salidas forzadas asociadas a la generación, particularmente peligrosas en las rampas de salida y puesta del sol, así como en las horas críticas del Sistema Eléctrico Nacional y que exponen a daños financieros al Sistema Eléctrico Nacional, así como a los usuarios finales. Dicho fortalecimiento se realizará a través de la optimización de los elementos que conforman el Sistema Eléctrico Nacional en su conjunto, y ..." [p. 11]

689. Asimismo, el acuerdo establece que para los efectos de la política que contiene, además de las definiciones previstas en la Ley de la Industria Eléctrica, su reglamento y la LTE, se entenderá por **(4.9) Energía Limpia Intermitente**, en plural o singular, *"a las fuentes de energía renovables, como el sol o el viento, que presentan una serie de características, como la variabilidad temporal y geográfica, y cuya naturaleza intermitente las hace operar siempre que esté disponible el recurso que la sustenta, exigiendo mayor flexibilidad operativa al resto del sistema. Entre estas fuentes de energías podemos mencionar a la energía solar, capturada del sol mediante la radiación solar y la energía eólica, nutrida por la fuerza mecánica del viento."*

690. Como se ve, las energías limpias, como la solar y la eólica, por su propia naturaleza son **intermitentes**, en tanto que únicamente operan cuando está



disponible el recurso que las sustenta, el sol o el viento y en ese sentido son diferentes de las demás formas de generar energía, pues conforme a lo antes dicho exigen mayor **flexibilidad operativa**, entendiendo por ésta "... la capacidad de los elementos que integran el SEN de ajustarse y adaptarse a múltiples condiciones de carga-generación para asegurar la suficiencia y la Seguridad de Despacho, a través de Centrales Eléctricas flexibles, herramientas de control, monitoreo y comunicación avanzadas para asegurar la interoperabilidad, y tecnologías inteligentes de CA y CD en la RNT y las RGD." (4.12.).

691. Esa intermitencia se traduce en lo que el propio acuerdo denomina como "**el comportamiento variable e incertidumbre de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente**", como deriva de las disposiciones que siguen:

"**8.1.** El Cenace es responsable de proponer y determinar los requisitos de los servicios conexos que se requieran para asegurar la suficiencia y la seguridad de despacho debido, entre otros, al comportamiento de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente.

"**8.2.** Por el comportamiento variable e incertidumbre de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, el Cenace determinará las necesidades de recursos del SEN, relacionadas con la flexibilidad operativa y aprovechamiento de las características físicas de diseño de las centrales eléctricas en el proceso automatizado de "arranque-incremento-decremento-paro", en sus capacidades de potencia activa y reactiva; para contribuir en el cumplimiento de la confiabilidad en la suficiencia, continuidad y calidad del suministro eléctrico."

692. El acuerdo define por un lado lo que es generación distribuida limpia confiable.

4.14. Generación distribuida limpia confiable

Se refiere al generador exento con capacidad instalada menor a 500 kW con energía limpia Intermitente interconectada al SEN que utilizan inversores inteligentes o turbinas eólicas con la capacidad de regular frecuencia y voltaje, y disponen con la capacidad de establecer monitoreo, comunicación y control desde los centros de control de distribución y del Cenace.



693. Y por otra parte el acuerdo, al referirse a las dimensiones de variabilidad de la generación y demanda eléctrica, así como la capacidad y disponibilidad de la red que inciden en la variación de la reserva operativa, planeación operativa y planeación **(6.6.)**, alude a la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitentes a la red **(6.6.3.)**, dentro de lo cual invoca, entre otros aspectos, la **variabilidad²⁶⁸ e incertidumbre** de las centrales eléctricas con energía limpias intermitentes a la red.

694. Ello en el contexto de que para efectos de la **suficiencia²⁶⁹ (6.)**, el Acuerdo prevé que **el balance de potencia activa del SEN debe mantenerse de manera continua**, de forma que la potencia activa generada sea igual a la consumida en todo momento, manteniendo la frecuencia lo más próximo al valor nominal (60Hz) **(6.1.)²⁷⁰**

695. De lo que deriva que haya supuestos en los que se requieran servicios conexos tales como el relativo al **control de voltaje** de unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia; o, por ejemplo, la **cobertura de la variabilidad** de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaica y eólica.

²⁶⁸ "4.32. Variabilidad

"Es el cambio en el estado cuasi-estacionario de las variables eléctricas de ángulo, voltaje y frecuencia del sistema eléctrico de potencia debido a la variabilidad de la potencia activa y reactiva en las centrales eléctricas con energías limpias intermitentes por el efecto de la nubosidad en la irradiación solar y cambios en la velocidad del viento; la naturaleza del comportamiento de los usuarios en el uso de la energía eléctrica y los eventos fortuitos de salidas de unidades de centrales eléctricas, elementos de transmisión, transformación y compensación."

²⁶⁹ "4.31. Suficiencia

"Es la capacidad de potencia activa necesaria para garantizar que el control operativo en el SEN se brinda en condiciones de confiabilidad, calidad, continuidad y seguridad, asegurando el Suministro Eléctrico."

²⁷⁰ "6.1. Reservas: Operativa y de planeación operativa

"El balance de potencia activa del SEN debe mantenerse de manera continua, de tal forma que la potencia activa generada sea igual a la consumida en todo momento. Cualquier desviación de este equilibrio ocasionará una desviación de la frecuencia del sistema. Para corregir dichas desviaciones y mantener la frecuencia lo más próximo al valor nominal (60 Hz), la generación de potencia activa de las unidades de centrales eléctricas conectadas a la red eléctrica se controlará de manera que en todo momento se tenga la capacidad de regular el balance de producción y consumo de energía, y consecuentemente la frecuencia del sistema durante la operación en tiempo real. Las acciones de control de generación comprenden la regulación primaria, la regulación secundaria y la regulación terciaria."



696. En ese contexto, se entiende que las centrales con fuente de energía limpia intermitente, para efectos del balance de potencia no proveen una cantidad firme de potencia, y por esa razón es que no son confiables, esto es, no aportan a la confiabilidad del sistema eléctrico.

697. Ello de acuerdo con una diversa disposición que controvierte la accionante:

"**10.8.** Respecto al Mercado para el Balance de Potencia, las centrales con fuente de energía limpia intermitente no proveen una cantidad firme potencia, por tanto, no aportan a la confiabilidad del sistema eléctrico. En los cálculos del Mercado para el Balance de Potencia considerar la capacidad entregada de estas centrales eléctricas con energía limpia intermitente como una disminución en la potencia anual acreditada del participante que las represente en el MEM, y como una disminución en los requisitos anuales de potencia (RAP) de todas las entidades responsables de carga, en forma proporcional a su RAP inicial."

698. Balance de potencia de las energías limpias intermitentes. Ahora, sobre la disposición **10.8.** antes reproducida, la Cofece argumenta que contiene una medida que implica un cambio muy importante en cuanto a los productos que puedan comercializar los generadores, ya que de conformidad con ella, la potencia acreditada a las centrales eléctricas con energías limpias intermitentes será asignada en forma proporcional a todas las entidades responsables de carga; sin embargo, no se especifica si estas centrales eléctricas serán elegibles de recibir alguna compensación por la potencia acreditada, lo que resulta contrario al derecho de cobro del producto por parte de dichas centrales, en contra de lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica y reglas de mercado, en específico el manual del Mercado para el Balance de Potencia. En ese sentido sostiene que es discriminatoria y pone en desventaja a las centrales con fuente de energía limpia intermitente, al quitarles el derecho de venta (y cobro) por un producto que generaron, máxime que el acuerdo no justifica el supuesto de que la potencia generada por estas tecnologías no aporte confiabilidad.

699. Además, refiere la accionante, que el proceso para la planeación de la RNT considera la elaboración de estudios en los que, por un lado, se analizan escenarios estacionales de la demanda, en los que se plasman las condiciones



y políticas operativas reales que tienen implicación sistemática en cada año o para algún periodo en particular, y por el otro, se incluyen estimaciones de generación limpia intermitente solar y de viento de acuerdo a estadísticas y horas específicas, invocando al efecto el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen 2018-2032).

700. Esto, sigue diciendo la Cofece, implica que el Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión contempla la intermitencia de las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas, y que en ese sentido, el acuerdo **no referencia ningún estudio que demuestre cambios sustanciales en las condiciones de la RNT que ameriten** la implementación de esquemas de **acción remedial**, y mucho menos propone medidas alternativas y menos distorsionantes, agregando al respecto que el Prodesen 2019-2033 reconoce en su diagnóstico operativo de diversas gerencias el corte de carga por diferentes circunstancias, sin que ello implicara o tuviera como solución propuesta acciones o estrategias operativas para fortalecer la suficiencia, calidad y continuidad del suministro eléctrico (Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista).

701. Pues bien, lo primero que debe abordarse, en torno a la disposición **10.8.**, es que del contenido de la política impugnada se advierte que en el capítulo I da cuenta de la situación actual de la confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

702. Al respecto se sostiene que si bien la **política anterior** (el aviso por el que se da a conocer la política de confiabilidad establecida por la Sener publicada el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete), había tenido como fin cumplir con diversas disposiciones de la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Transición Energética y sus reglamentos, lo cierto es que, de aquella política se identifica que **la atención a la confiabilidad corresponde sólo al mercado de balance en potencia, lo que resulta insuficiente**, puesto que es necesario reconocer e incluir de forma integral los objetivos y obligaciones que contemplan tanto la Constitución Federal, como las leyes y los reglamentos antes citados.



703. Sobre ello, el acuerdo señala que los valores²⁷¹ a los que estuvo acotada aquella política de 2017, fueron necesarios para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia, el establecimiento del Mercado para el Balance de Potencia y de las subastas de energía eléctrica desarrolladas por el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), pero, que **resultaron insuficientes para una adecuada política de confiabilidad que esté relacionada con la seguridad de despacho**, en términos de la continuidad, calidad y seguridad de la operación del SEN o que esté relacionada con la seguridad de despacho, para satisfacer la demanda eléctrica bajo condiciones de calidad y continuidad, manteniendo las características y condiciones de las variables eléctricas que cumplan los **requerimientos técnicos que aseguren el correcto desempeño e integridad de las instalaciones de los usuarios finales** y satisfaciendo la demanda eléctrica, y en cualquier caso, cumpliendo los requerimientos de calidad y seguridad óptimos para el correcto desempeño del SEN establecidos en los artículos 12, fracción XXXVII y XLII, 28, 68, fracción VI y 132, segundo párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica.

704. Desde la parte considerativa, en el acuerdo impugnado se sostiene que la generación de energía eléctrica debe estar supeditada a la política energética nacional y específicamente a la política de confiabilidad y que, por ello, el incremento de capacidad instalada y la instalación de nuevas centrales eléctricas deben considerar los objetivos del sector público de acuerdo con la demanda y consumo de energía eléctrica estimados, y a la planeación de la oferta para su satisfacción oportuna y suficiente; más allá de sólo considerar posibilidades de recursos y disponibilidades tecnológicas en el mercado.

705. De ahí que, si bien en su demanda la Cofece señala que *"el acuerdo no referencia ningún estudio que demuestre cambios sustanciales en las condiciones*

²⁷¹ "Valores consistentes en:

"A. El límite superior aceptable de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el SEN;

"B. El valor de la energía no suministrada (VENS);

"C. El valor eficiente de la probabilidad de que se presente energía no suministrada en el SEN, tomando en cuenta el VENS y el costo de capacidad de la tecnología de generación en referencia; y

"D. Los valores indicativos de las reservas de planeación mínimas y valores indicativos de las reservas eficientes de planeación en cada sistema interconectado en cada año."



de la RNT que ameriten la implementación de esquemas de acción remedial (sic), y mucho menos propone medidas alternativos y menos distorsionantes", es claro que, desde el punto de vista de la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, existe una situación, unas condiciones, que requieren ser reparadas.

706. Se puede identificar como una situación central que, de acuerdo con el instrumento en examen, requiere ser subsanada o corregida, la siguiente:

"Que en la operación del Sistema Eléctrico Nacional se observa que, por el efecto de la nubosidad en la irradiación, las rampas ascendentes y descendentes en las centrales eléctricas fotovoltaicas, y los cambios en la velocidad por ráfagas de viento en las centrales eléctricas eólicas, **se ha requerido de diversos servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista que han sido suministrados por las unidades de centrales eléctricas a base de combustibles fósiles** (ciclos combinados, termoeléctricas convencionales, carboeléctricas, turbogases, etc.) **e hidráulicas principalmente de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que deben ser reconocidos; ..."**

707. De lo anterior deriva que en el acuerdo se estima que debe ser enmendada la situación en el sentido de que, con motivo del efecto de la nubosidad en la irradiación, las rampas ascendentes y descendentes en las centrales eléctricas fotovoltaicas, y los cambios en la velocidad por ráfagas de viento en las centrales eléctricas eólicas ha acontecido lo que sigue:

- Se ha requerido de diversos servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista.
- Esos servicios no están incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista.
- Tales servicios han sido suministrados por las unidades de centrales eléctricas a base de combustibles fósiles (ciclos combinados, termoeléctricas convencionales, carboeléctricas, turbogases, etcétera) e hidráulicas.
- Ese suministro lo ha efectuado principalmente la CFE.

708. De ahí que el acuerdo establece que lo que se debe remediar es esa falta de reconocimiento en el sentido de que la CFE, principalmente, ha brindado



servicios conexos no incluidos en el MEM a las centrales eléctricas fotovoltaicas, y a las centrales eléctricas eólicas.

709. En ese contexto es que el acuerdo adiciona servicios conexos a los ya previstos en la Ley de la Industria Eléctrica.

710. Ello en la disposición **4.17.** que hace referencia, de manera enunciativa no limitativa, a varios de los **nuevos servicios conexos**, a los que define como aquellos vinculados a la operación del SEN, necesarios para garantizar su calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad; y que complementan a los servicios conexos previstos en la Ley de la Industria Eléctrica:

1. Seguimiento de rampas por seguimiento a la demanda, efecto de la irradiación, nubosidad y ráfagas de viento.

2. Control de voltaje de unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

3. Arranque negro (arranque emergencia).

4. Energía inercial de centrales eléctricas síncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

5. Flexibilidad operativa de elementos de transmisión y de unidades de centrales eléctricas.

6. Cobertura de la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaica y eólicas, y centros de carga especiales.

711. Así, en cuanto a la manifestación de la actora en el sentido de que en el acuerdo impugnado no se hace ninguna referencia a estudio alguno que demuestre cambios sustanciales en las condiciones de la RNT que ameriten la implementación de esquemas de acción reparadores, así como que no propone medidas alternativas y menos distorsionantes, cabe decir que, por un lado, como recién se puso de manifiesto, en el acuerdo impugnado sí se identifica una problemática a tratar, a reparar; por otra parte, en un considerando anterior ya



quedó de manifiesto que la emisión de la política controvertida no requería una motivación reforzada; y, finalmente, también en un considerando previo quedó expuesto que el ejercicio de esa facultad es discrecional y en ese sentido, la manifestación de la Cofece respecto de que el Prodesen 2019-2033 reconoce en su diagnóstico operativo de diversas gerencias el corte de carga por diferentes circunstancias, sin que ello implicara o tuviera como solución propuesta acciones o estrategias operativas para fortalecer la suficiencia, calidad y continuidad del suministro eléctrico, **no resulta una razón para estimar que la política que se controvierte sea inválida.**

712. Lo mismo debe decirse respecto de lo manifestado por la actora en el sentido de que el proceso para la planeación de la RNT considera la elaboración de estudios en los que, por un lado, se analizan escenarios estacionales de la demanda, en los que se plasman las condiciones y políticas operativas reales que tienen implicación sistemática en cada año o para algún periodo en particular, y por el otro, se incluyen estimaciones de generación limpia intermitente solar y de viento de acuerdo a estadísticas y horas específicas, atinentes al Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen).

713. No está de más señalar que en el acuerdo hay referencias a la variabilidad "estacional", como un aspecto a considerar en la elaboración de estudios de confiabilidad, por ejemplo:

"**6.1.7.** Para determinar las reservas operativas y de planeación operativa, el Cenace, a través de la elaboración de estudios de confiabilidad, formulará y propondrá a la Sener y a la CRE, el intervalo de potencia activa en relación con la potencia de referencia con que participarán las unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas, para la regulación primaria, secundaria y terciaria, y sus respectivas reservas. La CRE, en su caso, emitirá los valores propuestos por el Cenace. Para la elaboración de los estudios referidos en este numeral, se considerarán, de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes aspectos:

"6.1.7.1. La demanda y consumo de la zona, región o sistema, por tipo de día, estación del año y periodo intradía;

"6.1.7.2. La indisponibilidad de las unidades de central eléctrica;



"6.1.7.3. El Programa de Mantenimiento de los Elementos de Transmisión, Transformación y Compensación que tengan impacto en los límites operativos de las compuertas o evacuación de capacidad en MW en las unidades de central eléctrica;

"6.1.7.4. La variabilidad horaria y estacional de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente; ..."

714. Por otra parte, como ya se determinó, la actora argumenta que la disposición **10.8.** contiene una medida que implica un cambio muy importante en cuanto a los productos que puedan comercializar los generadores, ya que de conformidad con ella, la potencia acreditada a las centrales eléctricas con energías limpias intermitentes será asignada en forma proporcional a todas las entidades responsables de carga; sin embargo, alega, que no se especifica si estas centrales eléctricas serán elegibles de recibir alguna compensación por la potencia acreditada, lo que resulta contrario al derecho de cobro del producto por parte de dichas centrales, en contra de lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica y reglas de mercado, en específico el manual del Mercado para el Balance de Potencia y en ese sentido sostiene que es discriminatoria y pone en desventaja a las centrales con fuente de energía limpia intermitente, al quitarles el derecho de venta (y cobro) por un producto que generaron, máxime que el acuerdo no justifica el supuesto de que la potencia generada por estas tecnologías no aporte confiabilidad.

715. Sin embargo, en lo que toca a este argumento, se reitera, por una parte que el acuerdo impugnado establece las razones por las que considera que esas tecnologías, las centrales con fuente de energía limpia intermitente, no son confiables, y sin que en esta vía se prejuzgue sobre ello, se debe hacer notar que sobre ello no hay argumentos en contrario en la demanda, pues en ésta a ese respecto sólo se afirma que no se justifica la razón por la que no son confiables, no aportan a la confiabilidad del SEN. Asimismo, el acuerdo hace referencia a que las centrales con fuente de energía limpia intermitente **no proveen una cantidad firme potencia**, aspecto este último que tampoco es controvertido en la demanda.

716. Además, debe tenerse presente que estamos en presencia de una política, por lo que su regularidad no podría examinarse como si fuera ya una regulación



como se pretende en la demanda, puesto que la CRE²⁷² habrá de regular y hacer las especificaciones necesarias.

717. Por todas estas razones, esta Segunda Sala llega a la conclusión de que las **disposiciones 4.17., 8.10. y 10.8** son **válidas**.

718. A mayor abundamiento y recapitulando, cabe señalar que si bien en su caso es válido que sean establecidos nuevos servicios conexos derivados de la intermitencia propia de las energías limpias esta Segunda Sala no puede evaluar la necesidad de establecerlos en sí mismos en este medio de control constitucional.

719. En este aspecto, es importante recordar la naturaleza del acuerdo impugnado en tanto que se trata de unas líneas de política que, en todo caso, en su momento habrán de regularse. De emitirse la regulación respectiva habrá de hallar entonces dentro del propio marco normativo aplicable a la industria eléctrica, la justificación jurídica de que, en su caso, los gastos relativos a los servicios conexos de referencia sean pagados por los generadores de energías limpias, pues, por un lado, la intermitencia en el sistema eléctrico es una condición prevista desde su diseño, de ahí que entre los componentes del Mercado Eléctrico Mayorista esté el mercado de balance de potencia.

720. Dicho mercado lo que pretende es darle mayor confiabilidad al sistema eléctrico reglamentario de México mediante capacidad y plantas adicionales que surtan de luz al país en los puntos de mayor demanda eléctrica. En los momentos de más alta demanda entran tecnologías que normalmente no se

²⁷² Véase por ejemplo el artículo 54 de la Ley de la Industria Eléctrica:

"Artículo 54. La CRE establecerá los requisitos que los suministradores y los usuarios calificados participantes del mercado, en su caso, deberán observar para adquirir la potencia que les permita suministrar a los centros de carga que representen.

"Para comprobar el cumplimiento de estos requisitos, la CRE verificará que los instrumentos que los suministradores y usuarios calificados participantes del mercado utilicen para cubrir sus obligaciones de potencia sean consistentes con las capacidades de las centrales eléctricas y de la demanda controlable garantizada registradas ante el Cenace y con las capacidades instaladas.

"Las reglas de mercado definirán los criterios para acreditar la potencia de las centrales eléctricas de generación distribuida, o bien, los criterios de ajuste a los requisitos para adquirir potencia por parte de los usuarios finales con generación distribuida."



despachan porque no son las más baratas, pero que son esenciales que existan y que estén disponibles en esas horas críticas.

721. Esto es, si bien es válido que sean establecidos nuevos servicios conexos derivados de la intermitencia propia de las energías limpias, difícilmente la Suprema Corte puede evaluar la necesidad de establecerlos en sí mismos, sobre ello, cabe señalar, a mayor abundamiento que las disposiciones contenidas en el acuerdo impugnado no constituyen *normas generales*, y es en ese sentido, que el examen que se hace en esta resolución parte de la premisa de que se trata de *líneas de política* que, en todo caso, eventualmente darán lugar a la regulación correspondiente en el sector eléctrico.

722. Al respecto cabe recordar que la decisión de cómo ejercer la atribución de emitir la política de mérito **tiene un margen de discrecionalidad**, esto es, le corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Sener, la decisión de cómo hacerlo, desde luego, conforme al marco normativo aplicable, respetando los principios constitucionales, particularmente los objetivos de la reforma energética; de suerte que esta Suprema Corte no puede establecer cuáles serían las mejores líneas de política o estrategia económica, dado que ese aspecto incide en la esfera de atribuciones conferida al Ejecutivo Federal a través de la citada Secretaría, aunado a que con base en su acto, es el órgano regulador el que eventualmente habrá de emitir la regulación que corresponda.

723. En ese sentido si las líneas de política están orientadas a que los gastos relativos a los servicios conexos sean pagados por los generadores de energías limpias la justificación de ello no se puede examinar en esta resolución como si se tratase ya de normas generales, de ahí que de emitirse regulación en ese sentido, tendrá que ser acorde al marco constitucional aplicable.

724. Asimismo, se tiene presente que **la intermitencia** en el sistema eléctrico es una condición prevista desde el diseño de las energías limpias, aspecto que se abordó, en un considerando anterior, al examinar las premisas fundamentales de la reforma energética, entre ellas, la *IV. Sustentabilidad en la energía eléctrica*; sin embargo, al lado de esa característica, también se hizo referencia a la ventaja que tienen las energías renovables.



725. En ese sentido, ante la **ventaja** que tienen las energías limpias, por la ausencia de emisión de contaminantes, y que al efecto se han establecido tanto en las legislaciones nacionales como en acuerdos internacionales, distintos compromisos que reflejan la intención que en el sector de la industria eléctrica estén presentes, cada vez más, esta clase de energías; a la par, resulta lógico que este incremento deba hacerse de una manera gradual y ordenada, con la finalidad de no comprometer la integridad y el debido funcionamiento del SEN, pues lo cierto es que también estas energías limpias presentan ciertas **desventajas** por lo que se refiere a algunas de las condiciones en las que debe prestarse el servicio público de suministro eléctrico.

726. Según lo refiere el acuerdo impugnado, este tipo de energías requieren de centrales de respaldo en tanto que el recurso que utilizan no se produce todo el tiempo, por lo que requieren otras fuentes de apoyo para garantizar la generación de electricidad de manera continua.

727. Al respecto, cabe recordar el **contexto** en el que el acuerdo adiciona servicios conexos a los ya previstos en la Ley de la Industria Eléctrica, de cuya lectura se advierte que desde el punto de vista de la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, existe una situación, unas condiciones, que requieren ser reparadas, en el sentido de que con motivo del efecto de la nubosidad en la irradiación, las rampas ascendentes y descendentes en las centrales eléctricas fotovoltaicas, y los cambios en la velocidad por ráfagas de viento en las centrales eléctricas eólicas ha acontecido lo que sigue:

- Se ha requerido de diversos servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista.

- Tales servicios han sido suministrados por las unidades de centrales eléctricas a base de combustibles fósiles (ciclos combinados, termoeléctricas convencionales, carboeléctricas, turbogases, etcétera) e hidráulicas.

- Ese suministro lo ha efectuado principalmente la CFE.

728. De ahí que la política establece, a través de los lineamientos de referencia, que lo que se debe remediar es esa falta de reconocimiento en el sentido



de que la CFE, principalmente, ha brindado servicios conexos no incluidos en el MEM a las centrales eléctricas fotovoltaicas, y a las centrales eléctricas eólicas; y, en ese tenor, se reitera, la regulación que se expida deberá ser acorde con el marco jurídico de mérito.

C. Dictamen de viabilidad e incorporación de las energías limpias intermitentes. Estudio de las disposiciones 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15. y 10.2.

729. Dictamen de viabilidad. La política impugnada establece la necesidad de contar con un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace, en función de "*razones de confiabilidad*" que se enumeran en los puntos 5.12.1. a 5.12.12. y sobre la base de la evaluación de viabilidad, el **Cenace podrá rechazar las solicitudes**. El dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace habrá de ser tomado en cuenta en la evaluación (además de tomar en cuenta la información de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD y el Prodesen), para en su caso, el otorgamiento de permisos de generación que realiza la CRE, ello, según se anuncia en el acuerdo, con el propósito de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.

730. Sobre este aspecto, la Cofece controvierte particularmente las disposiciones siguientes:

"**5.7.** Obtener un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace es la base para la planeación y funcionamiento eficiente del SEN y considerando que la CRE cuenta con atribuciones para requerir al solicitante la presentación de información y documentación necesaria para resolver sobre las solicitudes de permisos de generación, por temas de confiabilidad, podrá requerir, entre otros, un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace."

"...

"**5.12.** El Cenace evaluará la viabilidad de las solicitudes de estudios de interconexión en función de:



"5.12.1. La demanda y consumo de la zona, región o sistema, relacionada con dicha solicitud;

"5.12.2. El estado del punto solicitado de interconexión, zona, región o sistema, en donde no deberá existir congestión de transmisión o transformación;

"5.12.3. La dispersión geográfica en la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por zona, región y sistema;

"...

"5.12.5. Las características climatológicas de cada punto de interconexión, por zona, región y sistema;

"5.12.6. El espaciamiento entre las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, zona, región y sistema;

"...

"5.12.8. El efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente;

"...

"5.12.11. El margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por centrales eléctricas con energía limpia intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona, y

"...

"5.13. Una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión el Cenace podrá emitir un dictamen de viabilidad de interconexión. Por razones de confiabilidad antes enumeradas y sobre la base de la evaluación de la viabilidad, el Cenace podrá rechazar las solicitudes de estudios de interconexión,



sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.

5.15. En la evaluación y en su caso, otorgamiento de permisos de generación que realiza la CRE, se deberá tomar en cuenta la información de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD, el Prodesen y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace, con la finalidad de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica."

731. La actora manifiesta que el acuerdo impugnado establece de manera indebida competencias a favor del Cenace y requisitos para participar en el mercado que van más allá, o incluso, contrarían lo dispuesto en las leyes del sector. Ello porque el acceso a la RNT y las RGD constituyen un insumo necesario para poder transportar la energía eléctrica desde las centrales eléctricas hasta el usuario final y, por ende, para participar y competir en los eslabones de generación y el de suministro; por lo que el acuerdo impugnado resulta claramente contrario a los principios de libre concurrencia y competencia; máxime que los artículos 4, fracción I, 6, fracción III, así como 130 de la Ley de la Industria Eléctrica, y 31 de su reglamento, que establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos de generación, no prevén el dictamen de viabilidad que ahora exige el acuerdo impugnado.

732. Insiste en que los artículos 130 de la Ley de la Industria Eléctrica y 31 de su reglamento ya establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos de generación, y dicho dictamen de viabilidad no está considerado en tales disposiciones, lo que quebranta el principio de subordinación jerárquica al que deben sujetarse todas las normas y actos administrativos, es decir, la obligación de que no vayan más allá, y mucho menos contraríen, el contenido de las leyes vigentes que a su vez se encuentran alineadas al Texto Constitucional.

733. La actora sostiene que de las disposiciones **5.7.** y **5.13.** se advierte que se faculta al Cenace para emitir un dictamen de viabilidad de interconexión una vez que haya sido evaluada la solicitud, pudiendo rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y



a las RGD, lo que, desde su punto de vista, compromete la dinámica de competencia en el mercado de generación debido a que permite al operador del mercado –al Cenace– rechazar las solicitudes de interconexión de *ciertos participantes* con base en criterios *abiertos y discrecionales* y además flagrantemente contrarios al marco jurídico que contempla la igualdad de oportunidades para acceder a las redes establecido por la Ley de la Industria Eléctrica y las reglas del mercado.

734. Asimismo, la Cofece refiere que asegurar el acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y las RGD requiere que sean las redes las que se adecúen a las necesidades de cargas y de generación conforme nuevos oferentes se sumen al mercado o conforme los ya existentes se desarrollen en éste; y para ello, el artículo 34 de la Ley de la Industria Eléctrica prevé que las reglas de mercado establecerán criterios para que el Cenace defina las características específicas de la infraestructura requerida para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga. Además, considera la posibilidad de que el interesado realice, bajo su propio costo, las obras para instalar la infraestructura requerida o solicitar al Cenace que incluyan obras específicas en los programas de ampliación y modernización de las redes.

735. Así, sigue diciendo la accionante, otorgar al Cenace la posibilidad de negar solicitudes de interconexión sin que ello implique incumplimiento del otorgamiento abierto y no discriminatorio a las redes que éste tiene que dar conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, no sólo elimina la posibilidad de competir en el mercado de generación, sino que pudiera generar distorsiones importantes al desarrollo de la red, comprometiendo en el largo plazo la posibilidad de contar con una red que responda a las necesidades de la actividad económica del país.

736. Además, señala que al incluir aspectos geográficos o climatológicos, algunos de estos criterios son claramente discriminatorios para ciertas tecnologías, sobre todo, las eólicas y las fotovoltaicas, cuya ubicación depende del recurso natural con base en el cual operan; lo que elimina las condiciones de equidad competitiva entre los generadores; y, que en cualquier caso, el acuerdo impugnado otorga amplios espacios de discrecionalidad al Cenace sin justificar la pertinencia e idoneidad de los requisitos, siendo que el acceso a la RNT y a las



RGD representa un insumo necesario para competir en los eslabones de generación y el de suministro, y que los objetivos de seguridad y confiabilidad pueden alcanzarse de maneras distintas y más efectivas.

737. Así, sostiene, que el que deba tomarse en cuenta el dictamen para el otorgamiento de permisos, afecta gravemente a aquellas centrales cuyo recurso para generar electricidad depende de la ubicación geográfica, por ejemplo, dónde hay sólo viento, debido a que las opciones para ubicar nuevas plantas generadoras son limitadas.

738. De todo lo anterior concluye que el acuerdo impugnado establece una barrera para que los particulares puedan instalar y operar centrales eléctricas conforme a su propio modelo de negocios, esto es, en la ubicación geográfica en la que, en atención a las condiciones climáticas e incluso, a las fuentes de suministro de combustible, resulte viable.

739. Pues bien, para analizar los argumentos de la actora, es necesario partir del **esquema de colaboración** que prevé la Ley de la Industria Eléctrica entre la CRE y el Cenace ante la pretensión de algún interesado en participar en el eslabón de la generación de energía eléctrica.

740. En primer lugar, en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, se tiene que la participación de particulares en la generación de energía eléctrica está sujeta a la obtención de un permiso por parte de la CRE, así como a la celebración del contrato de interconexión respectivo para interconectarse al SEN, que emite tal ente regulador. Esto se desprende, al menos, de las disposiciones siguientes:

"Capítulo II

"De la generación de energía eléctrica

"Artículo 17. Las centrales eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.5 MW y las centrales eléctricas de cualquier tamaño representadas por un generador en el Mercado Eléctrico Mayorista **requieren permiso otorgado por la CRE para generar energía eléctrica en el territorio nacional.** Se requiere autorización otorgada por la CRE para importar energía eléctrica proveniente de una



central eléctrica ubicada en el extranjero y conectada exclusivamente al Sistema Eléctrico Nacional. Las centrales eléctricas de cualquier capacidad que sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias o interrupciones en el suministro eléctrico no requieren permiso.

"Los permisionarios y sus representantes están obligados al cumplimiento de las reglas del mercado. El permisionario o una persona distinta a él podrán representar total o parcialmente a cada central eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista, en los términos permitidos por las reglas del mercado."

"Artículo 18. Los generadores que representen centrales eléctricas interconectadas al Sistema Eléctrico Nacional deberán:

"I. Celebrar los contratos de interconexión respectivos, emitidos por la CRE;

"II. Operar sus centrales eléctricas cumpliendo las instrucciones del Cenace;

"III. Sujetar el mantenimiento de sus centrales eléctricas a la coordinación y a las instrucciones del Cenace; y,

"IV. Notificar al Cenace los retiros programados de sus centrales eléctricas."

741. Pues bien, la Ley de la Industria Eléctrica no establece participación alguna a favor del Cenace en tratándose de la obtención del permiso para generar, sin embargo, tratándose de los contratos de interconexión se desprende que si bien los modelos de aquéllos son emitidos por la CRE,²⁷³ aquél es el que debe instruir a los transportistas o distribuidores a su celebración, una vez **definidas las características específicas de la infraestructura requerida.**

²⁷³ Ley de la Industria Eléctrica: "Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XV. Expedir modelos de contrato de interconexión de centrales eléctricas, conexión de centros de carga, compraventa por los generadores exentos, compraventa por los usuarios de suministro básico con demanda controlable y los demás que se requieran; ..."



742. Ciertamente, en términos del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, el Cenace está facultado para emitir especificaciones técnicas en las materias de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, con la autorización de la CRE.²⁷⁴

743. Concretamente, para vislumbrar la participación del Cenace en la celebración del contrato de interconexión, es necesario acudir al artículo 33 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 33. Los transportistas y los distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las centrales eléctricas cuyos representantes lo soliciten, y a conectar a sus redes los centros de carga cuyos representantes lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible.

"Los transportistas y los distribuidores deberán interconectar las centrales eléctricas y conectar los centros de carga en los plazos señalados en este artículo, una vez que se hayan completado las obras específicas determinadas por el Cenace y cumplido con las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones. En caso de que los transportistas o los distribuidores nieguen o dilaten la interconexión o conexión, la CRE determinará si existe causa justificada para ello.

²⁷⁴ "Artículo 132. La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

"La CRE expedirá y aplicará la regulación necesaria en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"La CRE regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización de las obligaciones en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"El Cenace podrá emitir especificaciones técnicas en dichas materias con la autorización de la CRE.

"La Secretaría regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

"Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes.

"La política y la regulación a que se refiere el presente artículo serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional."



"Para la interconexión de las Centrales Eléctricas y Conexión de los Centros de Carga, el Cenace está obligado, al menos, a:

"I. Definir las **especificaciones técnicas generales** requeridas para realizar las interconexiones y conexiones;

"II. Definir las **características específicas** de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga;

"III. Instruir a los transportistas o a los distribuidores la celebración del contrato de interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga, **una vez definidas las características específicas de la infraestructura requerida o determinada la exención de las mismas**. Las reglas del mercado especificarán los plazos máximos para que el representante solicite la celebración de dicho contrato con base en las características específicas de la infraestructura requerida;

"IV. Comprobar que una unidad de verificación o una unidad de inspección, según corresponda, aprobada en los términos que defina la CRE, certifique en los formatos que para tal efecto expida ésta, que la instalación para la interconexión o la conexión cumple con las características específicas de la infraestructura requerida establecidas por el Cenace, las normas oficiales mexicanas aplicables distintas a las referidas en la siguiente fracción y los demás estándares aplicables;

"V. Comprobar, cuando se trate de conexiones de instalaciones destinadas al uso de energía eléctrica para servicios en alta tensión y de la prestación de servicios en lugares de concentración pública, que una unidad de verificación, aprobada en los términos que defina la Secretaría, certifique en los formatos que para tal efecto expida ésta, que la instalación en cuestión cumple con las normas oficiales mexicanas aplicables a dichas instalaciones, y

"VI. Ordenar a las partes la realización de interconexión o conexión físicas.



"Para la interconexión de las centrales eléctricas y conexión de los centros de carga, los transportistas y los distribuidores están obligados a celebrar los contratos de interconexión o conexión, con base en los modelos que emita la CRE, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la orden correspondiente por parte del Cenace, y realizar la interconexión o conexión físicas dentro de las setenta y dos horas siguientes a la notificación de la orden correspondiente del Cenace.

"Las reglas del mercado establecerán los criterios para que el Cenace omita la determinación de las características específicas de la infraestructura requerida, así como para exentar a las centrales eléctricas y los centros de carga de la certificación a que se refiere la fracción IV de este artículo, entre otros criterios aplicables."

744. De la disposición transcrita, se advierte, en primer lugar, que el Cenace se encuentra obligado a definir las especificaciones técnicas **generales** requeridas para realizar las interconexiones y conexiones (fracción I); así como las características **específicas** de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga (fracción II).

745. Respecto de las primeras, esto es, de las **especificaciones generales para realizar la interconexión, en términos del artículo 12, fracción XXIV, la CRE debe autorizarlas**; mientras que respecto de las características específicas, la CRE **debe autorizar los cobros para la realización de los estudios de la infraestructura requerida** y para *los otros componentes del proceso de interconexión o conexión*.²⁷⁵

746. Asimismo, en términos del artículo 34 de la Ley de la Industria Eléctrica, los criterios para que el Cenace **defina las características específicas de la**

²⁷⁵ "Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XXIV. Autorizar las especificaciones técnicas generales que proponga el Cenace, requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga, y autorizar los cobros para la realización de estudios de las características específicas de la infraestructura requerida y para los otros componentes del proceso de interconexión y conexión."



infraestructura requerida para realizar la interconexión deben establecerse en las reglas del mercado,²⁷⁶ las cuales comprenden las bases del mercado eléctrico emitidas por la CRE y las disposiciones operativas del mercado por parte del Cenace.²⁷⁷

747. Ahora bien, una vez que el Cenace ha definido las características **específicas** de la infraestructura requerida, en función de los criterios que para tal efecto se establezcan en las reglas de mercado, en términos de la fracción III de la disposición recién citada, instruirá a los transportistas o a los distribuidores **la celebración del contrato de interconexión requerido**, con base en los modelos que emita la CRE; hecho lo cual, el Cenace ordenará la interconexión física, la cual debe darse en un plazo no mayor a setenta y dos horas a partir de que se dé la orden respectiva.

748. Sin embargo, si a consideración del Cenace, las obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución necesarias para realizar la interconexión, se contraponen con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, aquellas no podrán ser construidas.²⁷⁸

²⁷⁶ "Artículo 34. Para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga, las reglas de mercado establecerán criterios para que el Cenace defina las características específicas de la infraestructura requerida, mecanismos para establecer la prelación de solicitudes y procedimientos para llevar a cabo el análisis conjunto de las solicitudes que afecten una misma región del país. En ningún caso el permiso de generación se tomará como criterio para la prelación de solicitudes de interconexión o conexión, o como requisito para solicitar la determinación de las características específicas de la infraestructura requerida."

²⁷⁷ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXVIII. Reglas del mercado: Conjuntamente, las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado, que rigen al Mercado Eléctrico Mayorista; ..."

"Artículo 95. ..."

"La CRE emitirá las bases del mercado eléctrico. El Cenace emitirá las disposiciones operativas del mercado. La CRE establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las disposiciones operativas del mercado, los cuales incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica. ..."

²⁷⁸ "Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, el generador, generador exento o usuario final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de



749. Por último, debe decirse que de existir alguna controversia relacionada por no haber realizado la interconexión en el plazo establecido, la CRE es la autoridad facultada para resolver;²⁷⁹ mientras que le corresponde a la Sener ordenar la separación legal de un integrante, ante el incumplimiento de las obligaciones de interconexión de las centrales eléctricas.²⁸⁰

750. De esta manera se tiene que, en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, para poder participar en el eslabón de generación de energía eléctrica, deben observarse distintas especificaciones que son elaboradas, conjuntamente, por los dos organismos del sector. Esto pues mientras que las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones son aprobadas por la CRE, a propuesta del Cenace, las circunstancias específicas de la infraestructura que se requiere para llevar a cabo una interconexión solicitada deben fijarse atendiendo a los criterios que ambas autoridades fijan en las reglas de mercado.

751. De todo lo anterior se tiene como resultado que el papel del Cenace, ante la solicitud de algún interesado en participar en el eslabón de generación de energía eléctrica tiene lugar, esencialmente y para lo que interesa destacar, en los siguientes aspectos:

- Definir, con aprobación de la CRE, las especificaciones técnicas generales requeridas para realizar las interconexiones y conexiones;

cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"...

"II. No se construirán obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución cuando el Cenace determine que se contraponen con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad; ..."

²⁷⁹ "Artículo 12. La CRE está facultada para:

"...

"XXV. Resolver las controversias relacionadas con las interconexiones y conexiones que no sean efectuadas en el plazo establecido, así como los casos de denegación de suministro; ..."

²⁸⁰ "Artículo 9. En adición a lo referido en el primer párrafo del artículo anterior, la Secretaría estará facultada para ordenar la estricta separación legal de un integrante de la industria eléctrica en los siguientes casos:

"...

"II. Incumplimiento de las obligaciones de conexión de los centros de carga o de interconexión de las centrales eléctricas; ..."



- Definir, con base en los criterios que se establezcan en las reglas de mercado, las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión solicitada por el representante de alguna Central Eléctrica;
- Instruir a los transportistas o distribuidores a la celebración del contrato de interconexión, una vez definidas las características específicas de la infraestructura requerida o determinada su exención cuando ello haya sido técnicamente factible;
- Ordenar a las partes la realización de la interconexión física, o;
- En caso de considerar que las obras necesarias para realizar la interconexión se contraponen con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y sustentabilidad, aquéllas no podrán ser construidas.

752. Pues bien, las disposiciones que impugna la actora en torno al dictamen, establecen que el operador del mercado, el Cenace, habrá de evaluar la viabilidad de las solicitudes de los estudios de interconexión (5.12.); y, por razones de confiabilidad [5.12.1. a 5.12.12.] y sobre la base de la evaluación de la viabilidad, podrá rechazar las solicitudes de estudios de interconexión (5.13.); asimismo, que la CRE, *podrá* requerir un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace (5.7.) y, por otro lado, que dicha autoridad (la CRE) en la evaluación y otorgamiento de permisos de generación, *deberá* tomar en cuenta, entre otra información, el referido dictamen (5.15.).

753. Esta Segunda Sala estima que los planteamientos hechos valer en contra de dichas disposiciones resultan fundados, en tanto que el Cenace no tiene competencia para rechazar *solicitudes de estudios de interconexión*, así como tampoco para emitir un dictamen que debe ser tomado en cuenta por la CRE al momento de evaluar y, en su caso, otorgar el permiso de generación.

754. En primer lugar, debe retomarse que, como se dijo en un considerando anterior, si bien la facultad de la Sener para emitir la política en cuestión tiene un cierto margen de discrecionalidad, lo cierto es que tal discrecionalidad no puede desconocer el marco normativo que resulta aplicable a la materia que nos ocupa, siendo que incluso la facultad de la Sener deriva, de entre otras leyes emitidas



en cumplimiento a los mandatos del Constituyente, de acuerdo con el régimen transitorio de la reforma energética de veinte de diciembre de dos mil trece, de la propia Ley de la Industria Eléctrica que se ha analizado en párrafos anteriores.

755. De esta manera, lo determinante es si la facultad del Cenace de emitir un dictamen de viabilidad o, en su caso, de rechazar solicitudes de estudios de interconexión se encuentra dentro del ámbito que el legislador, en cumplimiento a la reforma constitucional, diseñó para las autoridades del sector.

756. Conforme a las disposiciones del acuerdo, el Cenace determinará la *viabilidad de las solicitudes de estudios de interconexión* en función de aspectos en torno a la zona, región o sistema relacionada con la solicitud, tales como la demanda y consumo; si existe o no congestión de transmisión en el punto solicitado; la dispersión geográfica en la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, las características climatológicas de cada punto de interconexión, el espaciamiento entre las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, el efecto de la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, así como el margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por centrales eléctricas con energía limpia intermitente, entre otras.

757. De esta manera se tiene que atendiendo a los criterios que recién se señalaron, el Cenace podrá determinar **si una solicitud de estudio** de interconexión resulta viable. Esto es, no estamos frente a la facultad del Cenace de definir especificaciones técnicas generales o las características específicas que se requerirían, en todo caso, para la celebración del contrato de interconexión sino que, atendiendo a que puede rechazar la solicitud de estudio, se tiene que en realidad se trata de una etapa distinta, con una facultad diversa, pues lo que se rechazaría, en todo caso, no es propiamente la interconexión, sino el estudio que debe hacerse para determinar si aquélla resulta viable o no, bajo los parámetros indicados.

758. Efectivamente, como se dijo, para estar en aptitud de participar como generador de energía eléctrica en nuestro país, es necesario la obtención de un



permiso por parte de la CRE, así como de la celebración de un contrato de interconexión; el cual se celebrará con los transportistas y distribuidores una vez que el Cenace defina las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión solicitada que son determinadas con base en los criterios que estos dos organismos determinen.

759. Sin embargo, en términos del acuerdo, antes de esto, e incluso antes o a la par de la obtención por parte del permiso de la CRE, el Cenace deberá determinar la viabilidad de la **solicitud del estudio**, hecho lo cual podrá ocurrir alguna de las siguientes circunstancias.

760. Primero, podrá emitirse un dictamen de viabilidad, el cual, con fundamento en dos de las disposiciones impugnadas, **podrá** ser requerido por la CRE para resolver sobre las solicitudes de permisos de generación (5.7.) y, al mismo tiempo, **deberá** ser considerado por aquella *en la evaluación y en su caso, otorgamiento de permisos de generación* (5.13.); y, segundo, por las razones de confiabilidad señaladas por el acuerdo *y sobre la base de evaluación de la viabilidad*, podrán rechazarse las solicitudes de estudios de interconexión y, en palabras del acuerdo, sin que ello implique un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.

761. De esta manera se tiene que en realidad lo que ocasionan las disposiciones que se combaten y que prevén la figura del dictamen de viabilidad, es que el Cenace, **con base en criterios que estableció la propia Sener**, determine si una solicitud *merece* ser estudiada o no, sin tomar en cuenta las especificaciones técnicas generales aprobadas por la CRE; lo que podría generar que el solicitante de interconexión no tuviera la oportunidad, si quiera, ya sea de modificar la solicitud o, en todo caso, de hacerse cargo de las obras que tendrían que realizarse para que la interconexión fuera factible; siendo que ello es una posibilidad en términos del artículo 34 de la Ley de la Industria Eléctrica.²⁸¹

²⁸¹ "Artículo 34. ...

"El interesado podrá realizar, bajo su propio costo, las obras para instalar la infraestructura requerida, o podrá solicitar al Cenace o a los distribuidores que incluyan obras específicas en los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, siempre que ello aporte un beneficio neto al Sistema Eléctrico Nacional. A propuesta del



762. Con esto no se quiere decir que el papel del Cenace no resulte importante para determinar si un interesado puede participar en el mercado de generación de energía; sin embargo, lo cierto es que sus atribuciones se encuentran dirigidas a **determinar la viabilidad de la interconexión en sí misma**, lo que necesariamente debe ser un proceso en el que se tomen en cuenta tanto las especificaciones técnicas generales que apruebe la CRE, así como las características específicas que aquél determine en función de los criterios que emitan ambos organismos y que se plasmen en las reglas del mercado.

763. Ahora bien, si la finalidad buscada con la creación del *dictamen de viabilidad* es mantener la confiabilidad del SEN, lo cierto es que el artículo 35, fracción II, ya precisa que en caso de que el Cenace determine que las obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución necesarias para llevar a cabo la interconexión solicitada se contrapongan con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad, aquellas no deberán ser construidas.²⁸²

764. De esta manera, si bien el dictamen de viabilidad que introduce el acuerdo impugnado resulta contrario al marco normativo aplicable, ello no quiere decir que cualquier solicitud de interconexión deba resolverse de manera favorable al solicitante, sino que tal determinación debe ser resultado del ejercicio de atribuciones que cuentan tanto la CRE como el Cenace para este respecto, con la obtención del permiso de generación, pero también con el cumplimiento de las especificaciones técnicas tanto generales como particulares para que la interconexión no ponga en peligro otras calidades que deben mantenerse en el SEN.

Cenace, la CRE emitirá criterios generales para la evaluación de dicho beneficio neto y para requerir garantías del desarrollo de la central eléctrica o el centro de carga. ..."

²⁸² "Artículo 35. Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, el generador, generador exento o usuario final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a los transportistas o a los distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:

"...

"II. No se construirán obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución cuando el Cenace determine que se contraponen con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad; ..."



765. Consecuentemente, resulta inexacto el argumento esgrimido por la Cofece en el sentido de que "*los particulares puedan instalar y operar centrales eléctricas conforme a su propio modelo de negocios*", puesto que ello implicaría que el modelo de negocios de cada particular rigiera la planeación y funcionamiento del SEN y la realidad es que la viabilidad de la interconexión no puede estar en función exclusiva del modelo de negocio que un particular se plantee.

766. Por todo lo anterior, esta Segunda Sala declara la invalidez de las disposiciones 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13. y 5.15., en esta última disposición, únicamente en la porción "*y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace*".

767. Incorporación de energías limpias intermitentes. La actora combate la disposición **10.2.**, señalando que bajo el argumento de asegurar la confiabilidad del SEN, en el acuerdo impugnado se interpreta que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran, de tal forma que permitan la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del SEN, lo que le parece claramente discriminatorio para las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, aunado a que, en el extremo, implica que no se otorguen nuevas solicitudes de interconexión, cerrando completa e indefinidamente la posibilidad de nuevas centrales eléctricas de este tipo para incorporarse al SEN. El texto de esa disposición es el que sigue:

"**10.2.** Si alguna central eléctrica con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, solicita un estudio en un punto de interconexión, zona, región o sistema en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados, por falta de recursos de generación²⁸³ para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones. El Cenace con base en criterios de

²⁸³ **"5.24.** Para estudios de planeación del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen) la ENS es la energía eléctrica que no se suministra por falta de recursos de generación, transmisión, transformación o compensación, es un indicador que sirve para determinar la incorporación de centrales eléctricas y de elementos de transmisión, transformación y compensación para garantizar el suministro eléctrico en el horizonte de planeación de 15 años."



suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, podrá rechazar dichas solicitudes. En su oportunidad la Sener determinará la fecha de reapertura de recepción de solicitudes y el seguimiento a las solicitudes en trámite."

768. Como se desprende de su lectura, en la disposición anterior se replica la facultad del Cenace de rechazar las solicitudes de estudio de interconexión presentadas por las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, si el punto de interconexión, zona, región o sistema *ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones.*

769. De esta manera, esta Segunda Sala considera que el estudio que condujo a la invalidez de las disposiciones relativas al dictamen de viabilidad, genera la invalidez de esta disposición, por lo que hace a su primera parte, en tanto que faculta al Cenace para rechazar las solicitudes presentadas por ese tipo de centrales, sin tomar en cuenta las especificaciones técnicas generales aprobadas por la CRE ni permitiendo determinar las características que, en todo caso, tendría que tener la infraestructura para que la interconexión fuera factible.

770. Se reitera, esto no implica que en todos los casos el estudio de interconexión deba dar un resultado positivo para el solicitante; sin embargo, como se determinó previamente, en la Ley de la Industria Eléctrica se establece una clara coordinación entre las autoridades del sector para que se decida la viabilidad de la interconexión solicitada y, en su caso, las características que se requerirían en la infraestructura para llevarla a cabo, lo que puede incluir la construcción de obras, ampliaciones o modificaciones de transmisión y distribución, siempre que ello no se contraponga con las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

771. De esta forma, tomando en cuenta todas esas *condiciones*, es que las autoridades coordinadamente determinan, tanto las especificaciones generales requeridas para las interconexiones y, particularmente los criterios con base en los cuales el Cenace definirá las características particulares necesarias para que la interconexión pueda ser factible conforme a las características físicas del SEN,



incluso previendo la posibilidad de que sea el propio solicitante el que lleve a cabo las obras necesarias para que ello ocurra.

772. Ahora, si bien la facultad que se señala en la disposición es la misma que ya se analizó en el apartado anterior, en la presente disposición existe una diferencia en cuanto a su consecuencia, ya que inmediatamente después de establecer que el Cenace puede rechazar tales solicitudes, se anuncia que, *en su oportunidad*, la Sener determinará la fecha de **reapertura** de recepción de solicitudes y el seguimiento a las solicitudes en trámite.

773. Esto implica, al menos, que el solicitante no será el único que resentiría el rechazo si no que, de rechazarse alguna solicitud por las circunstancias que se anuncian, se impediría la **recepción** de nuevas solicitudes, así como el **seguimiento** de las que ya se encuentran *en trámite*, sin siquiera señalarse respecto de éstas últimas el estado en el que se encuentran esas solicitudes.

774. Esta Segunda Sala estima que, al margen de la **falta de certeza** en cuanto al momento en que la Sener ordenará esta *reapertura*, el cierre de recepción de solicitudes y del seguimiento a las que ya se encuentran en trámite va en detrimento de un mercado competitivo al impedir que plantas que podrían ser más eficientes participen en el sector, generando ventajas **indebidas** a las que en ese momento se encuentran activas en el mercado.

775. Esto es, el cierre que ordena la disposición 10.2. combatida constituye una barrera a la competencia y libre concurrencia, pues cancela la posibilidad de entrada al mercado de centrales eléctricas que operan con energía limpia –en concreto a las eólicas y fotovoltaicas– y que, incluso en consideración de la propia Sener en términos de la última estrategia publicada recientemente, *constituyen las tecnologías para aprovechar las energías renovables que más han evolucionado en los últimos años, y que se ubican como las más competitivas respecto de la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles en el mediano plazo.*²⁸⁴

²⁸⁴ En términos de la disposición 5.17. del Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la Actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, en términos de la Ley de Transición Energética, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil veinte, consultable en la siguiente liga: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585823&fecha=07/02/2020.



776. Además, si el Tribunal Pleno ha considerado que lo que en realidad alberga el artículo 28 constitucional es un derecho humano de los consumidores, por el beneficio que un mercado competitivo genera en el precio que ellos deben pagar, es que esta barrera, al final, afectaría a los consumidores de contar con tarifas eléctricas más accesibles.

777. Más aún, este cierre total, si bien se señala que es con base en criterios de suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, lo cierto es que deja a un lado, completamente, la condición de *sustentabilidad* que al igual que las demás condiciones, resulta obligatoria en el sector energético, considerando además que, como se resaltó, ello impacta en el diverso derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

778. En efecto, como se dijo, el Estado Mexicano, en general, ha asumido diversos compromisos, a nivel nacional como internacional, de prever un incremento gradual de las energías limpias en el sector energético y de que, bajo criterios de viabilidad económica, se reduzca cada vez más la dependencia que tiene el país de los combustibles fósiles como fuentes primarias de energía.²⁸⁵

779. De esta manera, si bien como lo refiere el acuerdo, las energías limpias presentan ciertas *desventajas*, lo cierto es que, precisamente, atendiendo a ellas y con la finalidad recién anunciada, es que se prevé en la LTE que es necesario **incentivar** la inversión para la generación de energía eléctrica con energías limpias y cumplir, a su vez, el cumplimiento de las metas del país que se tienen para esta finalidad.

780. Para ello, el artículo 65 de la LTE prevé que la regulación deberá:

"I. Garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, para las centrales eléctricas, incluyendo las energías limpias, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica;

²⁸⁵ Se recuerda, al menos, que en términos de la Ley General de Cambio Climático y la Ley de Transición Energética, la Sener debía fijarse como meta una participación del 35% de energías limpias en la generación eléctrica para el 2024. A nivel internacional se encuentran, entre otros compromisos, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.



"II. Ofrecer certeza jurídica a nuevas inversiones;

"III. Promover, en condiciones de sustentabilidad económica, **el uso de nuevas tecnologías en la operación de las redes de transmisión y distribución para permitir mayor penetración de las energías limpias** y el manejo eficiente de la intermitencia de las mismas, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales; y,

"IV. Asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro."

781. Además, el artículo 66 de la propia LTE prevé que para la definición o mecanismos de programas se podrá considerar como incentivos, el **acceso garantizado a la red eléctrica** y al despacho de energía, **así como al reconocimiento de la capacidad efectiva aportada al sistema.**²⁸⁶

782. De esta manera, se advierte que para cumplir con la calidad de sustentabilidad se requiere no sólo que se permita el acceso de las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente al sector, sino que también se propicie, o, en otras palabras, se diseñe un esquema en el que se haga viable su penetración, pues de otra manera, se dificultaría el cumplimiento de las metas que se han fijado en la materia y que, incluso, han sido aumentadas en un .1% (punto uno por ciento) por la Sener.²⁸⁷

²⁸⁶ "Artículo 66. La Secretaría, en coordinación con la CRE y el Cenace, recomendará, en el ámbito de sus atribuciones, los mecanismos y los programas más convenientes para promover la inversión en la generación de electricidad con energías limpias para el cumplimiento de las metas en materia de energías limpias y eficiencia energética.

"Para la definición de los mecanismos o programas se podrá considerar la evaluación de los mecanismos legales y de incentivos, tales como el porteo tipo estampilla postal, el acceso garantizado a la red eléctrica y al despacho de energía, el banqueo de energía, el reconocimiento de la capacidad efectiva aportada al sistema y la contabilización de externalidades, en términos que sean compatibles con las reglas de mercado."

²⁸⁷ Esto, pues mientras que en el artículo tercero transitorio de la LTE se establece que la Sener fijará como meta una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 35% para el 2024, en la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil veinte, la Sener se impone para el mismo año, un 35.1%.



783. Por otro lado, al margen de todo lo anterior, esta Segunda Sala advierte que la disposición 10.2. no brinda certeza jurídica, pues al referirse que se podrá dar el rechazo mencionado *si el punto de interconexión, zona, región o sistema en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones*, no queda claro si dichos escenarios pueden coexistir o dependen uno del otro.

784. Esto genera el riesgo de que, de ocasionarse cualquiera de dichas circunstancias, se rechace únicamente a las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas cuando, por lo menos tratándose de la congestión, es un escenario que en todo caso afectaría a cualquier central.

785. Para este respecto, es pertinente traer de nueva cuenta que la disposición 4.5. de la política impugnada define a la congestión de transmisión como el "Evento que ocurre en los sistemas eléctricos de potencia, cuando las transacciones programadas de energía eléctrica en el mercado o derivado de las condiciones de balance carga-generación en tiempo real, resultan en flujos de potencia activa sobre **un elemento de transmisión, transformación** o compuerta que **exceden la máxima capacidad de transporte de potencia activa definida para la confiabilidad del SEN.**"

786. Para tener un mayor acercamiento y comprender el escenario de la congestión, se estima útil referirse a lo que han dicho las autoridades del sector. Sobre esta circunstancia, en el primer informe que elaboró la CRE con el objeto de informar sobre el desempeño del SEN en materia de confiabilidad (reporte de confiabilidad 2016-2017) se señaló que "[l]a congestión es una condición no deseable en el sistema relacionada con los límites permisibles de flujo de energía a través de las líneas de transmisión. La condición de congestión puede dar como resultado que centrales eléctricas que se encuentran disponibles no puedan entregar energía a la red debido a que se originaría una sobrecarga en los elementos de la RNT."²⁸⁸

²⁸⁸ Consultable en la siguiente liga:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317909/Reporte_de_confiabilidad_de_Electricidad_.pdf.



787. Atendiendo a lo anterior, se tiene que la congestión es un escenario que, en todo caso, afectaría a todas las centrales eléctricas, pues aquel atiende a la capacidad limitada de la RNT y a la energía generada que busca ser entregada a la red. De esta manera, se observa que el trato distinto que otorga la disposición 10.2. a las centrales con energía limpia intermitente, al ser aquellas las únicas que se verían impedidas para competir en el mercado de generación de energía eléctrica, no atiende a las características que ellas presentan y, en ese sentido, tal distinción no se encuentra justificada.

788. Finalmente, en relación con la *falta de recursos para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones*, se tiene que para contrarrestar dichos efectos y mantener las calidades señaladas se previeron en la disposición 4.17. los siguientes servicios conexos:

1. Seguimiento de rampas por seguimiento a la demanda, efecto de la irradiación, nubosidad y ráfagas de viento.

2. Control de voltaje de unidades de centrales eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

3. Arranque negro (arranque emergencia).

4. Energía inercial de centrales eléctricas síncronas cuando no oferten energía eléctrica y potencia.

5. Flexibilidad operativa de elementos de transmisión y de unidades de centrales eléctricas.

6. Cobertura de la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente, fotovoltaica y eólicas, y centros de carga especiales.

789. Por todo lo anterior, se declara la invalidez de la disposición 10.2.

D. Despacho económico. Estudio de las disposiciones 7.1. y 8.4.



790. La actora refiere que la disposición **7.1.**, al establecer que la seguridad de despacho tendrá prelación sobre la eficiencia económica es contraria a lo dispuesto por el artículo 101 la Ley de la Industria Eléctrica; y que, la diversa **8.4.**, al facultar al Cenace para instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN permite, so pretexto de asegurar la confiabilidad, despachar primero a las centrales más ineficientes, eliminando la posibilidad de los oferentes para competir por medio de reducir sus costos de generación a través de invertir en centrales eléctricas más eficientes, lo que redundaría en electricidad más cara.

791. Así, al establecer que la seguridad de despacho tenga prelación sobre eficiencia económica, y facultar al Cenace para instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN, dice la Cofece, se contraviene el artículo 28 constitucional, pues compromete el despacho económico, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación.

792. Asimismo, refiere que el acuerdo no brinda explicación lógico-jurídica ni mucho menos económica para determinar la prevalencia de un principio sobre otro, siendo que tal prevalencia implica el desplazamiento de competidores más eficientes, reduce la oferta del bien o servicio en detrimento de consumidores y con la ruptura del equilibrio que debería prevalecer entre la seguridad de despacho y la eficiencia económica cuando ambos en conjunto deberían de aportar al mercado de generación y suministro de energía eléctrica la mayor certeza de su buen funcionamiento.

793. Finalmente, refiere que con las disposiciones en cuestión se compromete el despacho económico considerado en las bases 9 y 10, de las bases del mercado y manual de energía de corto plazo, comprometiendo también la competitividad de las empresas y el bienestar de las familias mexicanas, pues ello podría dar lugar al pago de una mayor tarifa eléctrica, o implicar un mayor subsidio por parte del Gobierno Federal.



794. Las disposiciones que controvierte la actora con los argumentos antes referidos son del tenor siguiente:

"7. Seguridad de despacho

"7.1. La seguridad de despacho tiene prelación sobre eficiencia económica. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en: ...

"8. Nuevos servicios conexos

"...

"8.4. El Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN."

795. Para examinar lo anterior, se tiene presente que en términos del artículo **101 de la Ley de la Industria Eléctrica**,²⁸⁹ el Cenace determinará con base en criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica, la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación; asimismo, prevé que dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas, la demanda controlable u ofertas de importación y exportación.

796. Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica,²⁹⁰ la Sener establecerá la política

²⁸⁹ "Artículo 101. Con base en criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica, el Cenace determinará la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas, la demanda controlable u ofertas de importación y exportación."

²⁹⁰ "Artículo 132. La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos."



en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el SEN, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.

797. Conforme a lo anterior, tenemos, por un lado, que la asignación y despacho de las centrales eléctricas se determinará con base en los criterios tanto de seguridad de despacho, como de eficiencia económica, sin que la ley establezca que un criterio deba prevalecer sobre el otro.

798. Por otra parte, se advierte que la Sener tiene la facultad de establecer el **equilibrio** entre esos criterios y los relativos a la calidad, confiabilidad, continuidad, y sustentabilidad en el SEN, mediante la política relativa.

799. En ese sentido, cabe precisar que el equilibrio no podría dar lugar a establecer la prevalencia de un aspecto sobre otro, pues de hacerlo eso mismo implicaría la pérdida de equilibrio, ya que todos esos criterios constituyen en realidad contrapesos en la balanza, de ahí que deban conjugarse armónicamente, no puede uno tener una importancia de proporción tal que esté por encima de otro, que llegue a anularlo, máxime que respecto de la asignación y despacho de las centrales eléctricas, la Ley de la Industria Eléctrica prevé que regirán dos criterios, a saber:

1) Seguridad de despacho, la cual está definida por la propia Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 3, fracción XLI, como la *"[c]ondición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE"*.

2) Eficiencia económica. Dentro de la propia finalidad de la Ley de la Industria Eléctrica se encuentra promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.



800. Dicho en otras palabras, aun cuando la Sener está facultada para establecer el equilibrio, ello no podría inclinar la balanza a tal grado que anule la seguridad del despacho ni, por otra parte, la eficiencia económica. Ambos criterios constituyen incluso objetivos, entre otros, que debe garantizar la política emitida por la Sener, de conformidad con el artículo 6, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica.

801. Bajo ese contexto, y atendiendo además a todo lo expuesto en los considerandos relativos a la reforma energética y competencia económica esta Segunda Sala estima que la disposición **7.1.** es **inválida** al establecer que la seguridad del despacho tiene prelación sobre eficiencia económica.

802. En ese sentido, resulta igualmente **inválida** la disposición **8.4.**, en el sentido de que el Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica **fuera de mérito**, pues ahí queda de manifiesta la anulación del criterio relativo a la eficiencia económica.

803. Asimismo, esto claramente va en detrimento del uso de plantas más eficientes, siendo además que, dentro de las condiciones para dar acceso a la interconexión de las centrales eléctricas privadas con la red de transmisión eléctrica se debe atender a los principios constitucionales de libre concurrencia y competencia.

804. En ese sentido cabe recordar que la reforma energética buscó cambiar el esquema en el que no existía un entorno de competencia que favoreciera una más eficiente comercialización de la energía, considerando que a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Por ello se propuso crear un "mercado de generación" para disminuir los costos sin que el Estado perdiera la rectoría en el control del Sistema Eléctrico Nacional y la exclusividad en la transmisión y distribución de la energía como un servicio público indispensable para la productividad nacional y el bienestar social.

805. De esta forma, permitiendo la generación de energía eléctrica por parte de particulares, se propuso dar a los mexicanos y a los sectores público,



privado y social energía más barata. El modelo para ese propósito se sustentó en los siguientes elementos básicos:

a) Se reserva al Estado el control del Sistema Eléctrico Nacional. Lo anterior permitirá que: I) el despacho sea eficiente, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios, y II) el Estado regirá la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico; y,

b) El Estado mantiene la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que se reitera su carácter de servicio público. Conforme a las bases que se establezcan en las leyes, la CFE podrá celebrar contratos con particulares para auxiliarse de terceros a efecto de lograr los fines del servicio público.

806. En este contexto la disposición **8.4.** es contraria al modelo instaurado en la reforma energética, donde particularmente por lo que se refiere al despacho se propuso que fuera eficiente, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios.

807. Ciertamente, al dejar de considerar el mérito la política impugnada afecta no sólo a los particulares que participan en la generación y comercialización de la energía eléctrica, sino a los consumidores, a la sociedad en general, pues se ve afectado el principio de libre competencia que rige la generación y comercialización de energía eléctrica.

808. Ello, pues como se estableció en el considerando referente a la competencia económica, el artículo 28 de la Constitución Federal prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. Precisa las áreas estratégicas a cargo del Estado que no constituyen monopolios y respecto de cuáles puede otorgar concesiones o permisos y se establece la facultad de fijar precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular y el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.



809. Asimismo, esta Suprema Corte ha interpretado que los bienes jurídicos tutelados por aquella norma se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que esto signifique que se trate de la única protección perseguida por la Norma Fundamental, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia. Lo que obedece a que en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones en la cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas, esto es, los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente están unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que impidan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.

810. Como se ha visto con antelación, la Constitución Federal prohíbe todos aquellos actos que disminuyen el proceso de competencia y libre concurrencia porque al no permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, se afectan las cadenas de producción y, consecuentemente, al consumidor final, porque la adquisición de los bienes y servicios de que se trate, no se llevará a cabo conforme a costos reales.

811. Además de que el artículo 28 constitucional alberga el derecho humano del consumidor, los derechos a la libre competencia y concurrencia son también derechos vitales para el desarrollo adecuado de la economía nacional; asimismo, un mercado competitivo se traduce al final, en un beneficio directo para los consumidores mexicanos, pues el incentivo que una economía competitiva genera en las empresas para mejorar sus productos impacta invariablemente en la posibilidad de los consumidores de adquirir productos, de alta calidad, al menor precio posible.

812. La competencia económica es pues, un presupuesto indispensable para elevar el bienestar de todos los mexicanos.

813. Así la relevancia que la Norma Fundamental otorga a los derechos de libre concurrencia y de competencia económica deriva en proteger y velar por la libre competencia de mercado, así como de los beneficios que estos derechos traen consigo en favor de los consumidores, es decir, mayor competencia económica, lo que genera que las empresas tienen incentivos para mejorar la



calidad de sus productos y a su vez para ofrecerlos al menor precio posible. Todo lo cual permite que la personas tengan acceso a bienes y servicios de buena calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional y, en consecuencia, a incrementar sus niveles de bienestar.

814. Ahora, en el caso de la industria eléctrica, como se ha dicho, el Estado se reservó el control del SEN, manteniendo en términos del artículo 28 constitucional la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica; empero, por lo que hace a las actividades de generación y comercialización se dio participación al sector privado, en un entorno de competencia, quienes tendrán acceso a la red de transmisión y distribución, en términos no indebidamente discriminatorios, para comercializar la energía eléctrica que produzcan.

815. De ahí que la disposición **8.4.** del acuerdo impugnado en virtud de la cual el Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica **fuera de mérito** implica establecer una barrera a la competencia y la libre concurrencia, ya que desplaza del mercado a centrales eléctricas que podrían resultar más eficientes, lo que significa también privar a los consumidores de la oportunidad de contar con tarifas eléctricas más accesibles.

816. Además, cabe precisar el contexto dentro del que se ubica la disposición 8.4.

"8. Nuevos servicios conexos

"8.1. El Cenace es responsable de proponer y determinar los requisitos de los servicios conexos que se requieran para asegurar la suficiencia y la seguridad de despacho debido, entre otros, al comportamiento de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente.

"8.2. Por el comportamiento variable e incertidumbre de las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente, el Cenace determinará las necesidades de recursos del SEN, relacionadas con la flexibilidad operativa y aprovechamiento de las características físicas de diseño de las centrales eléctricas en el proceso



automatizado de 'arranque-incremento- decremento-paro', en sus capacidades de potencia activa y reactiva; para contribuir en el cumplimiento de la confiabilidad en la suficiencia, continuidad y calidad del suministro eléctrico.

"8.3. El Cenace es responsable de establecer los procedimientos para la evaluación del cumplimiento de los servicios conexos, incluyendo a los siguientes:

"8.3.1. Capacidad de respaldo por la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente.

"8.3.2. Operación de unidades de Central Eléctrica a cargas mínimas en el valor mínimo del rango de regulación de la potencia registrada y acreditada en el MEM para proveer capacidad de reserva rodante, control de voltaje, inercia rotatoria y nivel de falla de cortocircuito.

"8.3.3. Capacidades y tipos de reserva para compensar las rampas de potencia activa de estado estacionario (estado operativo normal, alerta y emergencia) y transitorio que altere el balance demanda-generación.

"8.3.4. Control de voltaje de unidades de Centrales Eléctricas síncronas y asíncronas cuando no se asigne energía eléctrica y potencia, así como para los condensadores síncronos.

"8.3.5. Arranques/paros diarios.

"8.3.6. Arranque de emergencia (negro).

"8.3.7. Operación en Isla.

"Estos, se realizarán en los términos que establezca la CRE mediante DACG y en las reglas del mercado.

"8.4. El Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de Central Eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN."



817. Como se observa, en el acuerdo impugnado, se establece que el Cenace es responsable de proponer y determinar los requisitos de los servicios conexos que se requieran para asegurar la suficiencia y la seguridad de despacho debido, entre otros, **al comportamiento de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente** (8.1.); así como de establecer los procedimientos para el cumplimiento de los servicios conexos (8.3.), tal como la capacidad de respaldo por la variabilidad de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente (8.3.1.).

818. De esa forma, si se dejara de tomar en consideración de forma absoluta el mérito, se estaría limitando el despacho de unidades de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, reduciendo así, sin duda, su capacidad de competencia, en virtud de que ello conlleva a la imposibilidad de ofrecer su energía sin importar en forma alguna si son o no más eficientes.

819. Ante ello, se estaría beneficiando a centrales de energía convencionales, sin importar que representen mayores costos de producción, al quedar nulificado el mérito, la competencia, escenario en el que, dichos costos se verían posteriormente reflejados en el precio que habrán de cubrir los consumidores por el suministro eléctrico.

820. De ahí que, con independencia de las áreas reservadas como estratégicas, a cargo del Estado, lo cierto es que **la disposición 8.4. es contraria al régimen de libre competencia** que debe imperar en los sectores de generación y comercialización de energía eléctrica, en los cuales se dio participación al sector privado.

821. Asimismo, resulta opuesta al mandato contenido en el artículo 25 de la Norma Fundamental, en cuanto a que la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado debe garantizar, entre otros aspectos que sea sustentable; y, en ese sentido, la política impugnada no puede soslayar, dentro de sus objetivos, el desarrollo de la industria eléctrica de manera sustentable.

822. Esto, porque como se estableció en un considerando anterior, uno de los ejes rectores de la reforma constitucional en materia energética, de veinte de diciembre de dos mil trece, es la sustentabilidad en la energía eléctrica, pues en ella se establecieron las bases ambientales, especialmente en el caso de



dicha industria, en la medida en que se introdujo en los párrafos séptimo y noveno del artículo 25 constitucional el criterio de sustentabilidad en la vida de las empresas en general y en el desarrollo industrial del país.

823. Además, uno de los objetivos de la reforma energética, fue precisamente agregar la capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación; y, en ese mismo sentido, el SEN ha de ser modernizado y ampliado, con el propósito tanto de incrementar la confiabilidad, como de integrar esas energías.

824. Como se puso de manifiesto en un considerando anterior, en la exposición de motivos de la propia Ley de la Industria Eléctrica se reafirmó la intención del Constituyente de promover la participación de energías limpias en la generación de electricidad, pues en tal exposición se razonó que, entre otras cuestiones:

"[E]n nuestro país el precio de la electricidad es elevado y no resulta competitivo. ... **Más del 20% de la energía generada para el suministro de electricidad al público tiene como fuente original el combustóleo y el diésel, con un costo significativamente mayor al de las energías limpias o al del gas natural. La apertura a la competencia permitirá acelerar el ritmo de sustitución de dichas fuentes para suministrar energía eléctrica.**

"...

"Para generar un mercado competitivo de generación, **es imprescindible ampliar el acceso a la Red Nacional de Transmisión, por lo que la red de transmisión deberá expandirse a un ritmo acelerado.** En la planeación se requiere considerar la totalidad de los proyectos de generación, ya sea públicos o de particulares, en la expansión de las redes y **eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar.** La iniciativa prevé el fortalecimiento de la capacidad de ejecución del Estado en esta materia. ..." (Énfasis añadido)

825. Con motivo de ello, cabe reiterar, en concordancia con el nuevo marco constitucional, que la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 1, dispone que



su finalidad es la de promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica, y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes; mientras que su artículo 6 precisa que la industria eléctrica tiene como objetivo, entre otros, el de promover que las actividades del sector se realicen bajo criterios de sustentabilidad.

826. En ese contexto, el acceso a las fuentes de energías confiables debe conjugarse también con fuentes de energías limpias y a precios competitivos, puesto que la competitividad y la sustentabilidad se encuentran estrechamente vinculadas.

827. Cabe recordar, también, que dentro de los objetivos trazados por la Ley de Transición Energética, normatividad que regula el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos (artículo 1, párrafo primero, de dicha legislación), se encuentra el de prever el incremento gradual de la participación de las energías limpias en la industria eléctrica con la finalidad de cumplir con las metas establecidas en materia de generación de energías limpias, así como el de facilitar el cumplimiento de dichas metas y de eficiencia económica, de una manera económicamente viable (artículo 2, fracciones I y II).

828. Asimismo, conforme a la LTE, en términos del título segundo "De las metas y obligaciones", en la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios se deben establecer las metas para que el consumo de la energía eléctrica se satisfaga mediante alternativas que incluyan a la eficiencia energética y a una proporción *creciente* de energías limpias, en condiciones de viabilidad económica, para lo cual se mandata que la Sener deberá considerar el mayor impulso a la eficiencia energética y a la generación de energías limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo condiciones económicas y del mercado eléctrico del país.²⁹¹

²⁹¹ **Artículo 4.** La estrategia deberá establecer metas a fin de que el consumo de energía eléctrica se satisfaga mediante un portafolio de alternativas que incluyan a la eficiencia energética y una proporción creciente de generación con energías limpias, en condiciones de viabilidad económica. A través



829. También se reitera que con la finalidad de establecer e implementar la política nacional de energía en materia de energías limpias y eficiencia energética, en el artículo 21 de la LTE se señalan los instrumentos de planeación de la transición energética, a saber: la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios; el Programa Especial de Transición Energética y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Pronase), instrumentos de suma relevancia para cumplir con las metas fijadas en la ley, pues aquéllas deberán constituirse en políticas obligadas para el desarrollo de otros instrumentos de planeación del sector energético y de otros que contengan elementos de energías limpias que influyan en políticas públicas.²⁹² Adicionalmente, el artículo 37 de la LTE prevé la existencia de un instrumento adicional: el Programa de Redes Eléctricas Inteligentes, el cual tiene por objetivo apoyar la modernización de la RNT y de las RGD con la finalidad de permitir la penetración de las energías limpias.²⁹³

830. Por ende, resulta claro que la política que ahora se examina no puede dejar de considerar lo anterior, sobre todo si se considera que la LTE establece que con el fin de incentivar la inversión para la generación de energías limpias y alcanzar el cumplimiento de las metas, la regulación deberá: **1)** garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes, **incluyendo a las energías limpias**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Industria

de las metas de energías limpias y las metas de eficiencia energética, la Secretaría promoverá que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance los niveles establecidos en la Ley General de Cambio Climático para la Industria Eléctrica.

"Para ello, la Secretaría deberá considerar el mayor impulso a la eficiencia energética y a la generación con energías limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país."

²⁹² **Artículo 22.** Los instrumentos de planeación listados en el artículo 21 de esta ley deberán constituirse en políticas obligadas para el desarrollo de otros instrumentos de planeación del sector energético y otros sectores que contengan elementos en materia de energías limpias que influyan en políticas públicas, considerando las previsiones de la Ley de Planeación."

²⁹³ **Artículo 37.** El Programa de Redes Eléctricas Inteligentes tiene como objetivo apoyar la modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, para mantener una infraestructura confiable y segura que satisfaga la demanda eléctrica de manera económicamente eficiente y sustentable, y que facilite la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan la reducción de costos del sector eléctrico, la provisión de servicios adicionales a través de sus redes, de la energía limpia y la generación limpia distribuida, permitiendo una mayor interacción entre los dispositivos de los usuarios finales y el sistema eléctrico."



Eléctrica; **2)** ofrecer certeza jurídica a nuevas inversiones; **3)** promover, en condiciones de sustentabilidad económica, el uso de nuevas tecnologías en la operación de las redes para **permitir la penetración de las energías limpias y el manejo eficiente de su intermitencia**; y, **4)** asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro.²⁹⁴

831. Finalmente, en torno a la inclusión del concepto de sustentabilidad y desarrollo industrial sustentable en el artículo 25 de la Constitución Federal, como se dijo en líneas anteriores, puede establecerse una obligación a cargo de la Sener y en general del Estado Mexicano, de que en el ejercicio de sus facultades se persiga en todo momento el cumplimiento de las metas referidas, a la par de otros principios que resulten de observancia obligatoria en la materia.

832. De esta suerte, en el sector de la industria eléctrica se encuentran presentes distintos objetivos constitucionales de igual relevancia que deben ser observados y equilibrados en todo momento por las autoridades del sector y, entre esos principios, se encuentra el de sustentabilidad y desarrollo industrial sustentable que alberga e impone, entre otras obligaciones, el cumplimiento de las metas de energías limpias, las cuales, además, coadyuvarán a los problemas de contaminación ambiental y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

833. En este contexto, es claro que la disposición **8.4.** al contemplar sólo la seguridad en el suministro de energía, **como regla absoluta**, deja a un lado el

²⁹⁴ **Artículo 65.** Con el fin de incentivar la inversión para la generación de energía eléctrica con energías limpias y alcanzar el cumplimiento de las metas país en materia de energías limpias y eficiencia energética, la regulación deberá:

"I. Garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, para las centrales eléctricas, incluyendo las energías limpias, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica;

"II. Ofrecer certeza jurídica a nuevas inversiones;

"III. Promover, en condiciones de sustentabilidad económica, el uso de nuevas tecnologías en la operación de las redes de transmisión y distribución para permitir mayor penetración de las energías limpias y el manejo eficiente de la intermitencia de las mismas, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales; y,

"IV. Asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro."



criterio de eficiencia económica, y ello a su vez impacta en las energías limpias, soslayando el **criterio de sustentabilidad**, y generando los siguientes efectos:

- Impide el crecimiento de oportunidades de desarrollo de energías limpias, baratas y eficientes que reduzcan el costo de la energía eléctrica.
- No favorece la sustitución de la producción de la energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables.

834. En suma, de lo expuesto en los incisos A), C) y D) insertos en este considerando deriva que algunas disposiciones del acuerdo impugnado vulneran, fundamentalmente, el artículo 28, que contiene los principios de libre competencia y concurrencia (de los que es garante la Cofece), así como el artículo 25, que reconoce el principio de sustentabilidad, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

835. Por las razones apuntadas, el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional obstaculiza el cumplimiento de las finalidades constitucionales que se encomendaron a Cofece, toda vez que anula presupuestos que deben darse para que exista competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica, particularmente en lo que concierne a las energías limpias intermitentes.

836. Finalmente, no está de más precisar que el hecho de que de la lectura de los diversos lineamientos insertos en la política impugnada no se adviertan elementos contundentes para considerar que vulneran lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución General, ello no implica que una vez que se emitan las normas concretas en cumplimiento al propio acuerdo impugnado y, más aún, cuando repercutan directamente en la situación de los agentes económicos involucrados, la Cofece no pueda dar inicio al procedimiento de investigación respectivo si es que, efectivamente, se materializa un abuso competitivo.

837. Por ende, se declara la invalidez de las disposiciones 3.8.4., 5.4., 5.23., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13.,



5.15. en la porción normativa "y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace", 7.1., 8.4. y 10.2., del acuerdo impugnado.

838. Adicionalmente, **en vía de consecuencia**, esta Segunda Sala con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, determina declarar la invalidez de las disposiciones **5.12.4., 5.12.7., 5.12.9., 5.12.10. y 5.12.12.**²⁹⁵ en tanto que establecen los criterios restantes que debe tomar en cuenta el Cenace para efectos del dictamen de viabilidad, figura que fue declarada inválida en términos del considerando décimo cuarto de la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de las disposiciones 1.2.4., 3.8.5., 4.17., 8.10. y 10.8., del acuerdo impugnado.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las disposiciones 3.8.4., 5.4., 5.23., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15. en la porción "y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace" 7.1., 8.4. y 10.2. del acuerdo impugnado, en los términos del considerando déci-

²⁹⁵ "5.12. El Cenace evaluará la viabilidad de las solicitudes estudios de Interconexión en función de:
"...

"5.12.4. Las limitaciones técnicas con la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, zona, región y sistema;
"...

"5.12.7. La capacidad de regulación primaria, regulación de voltaje y nivel de corto circuito por zona, región y sistema;
"...

"5.12.9. El estado de la zona, región o sistema de la disponibilidad del margen de reserva operativo;
"5.12.10. El margen de reserva operativo;
"...

"5.12.12. Uso eficiente integral de la infraestructura de generación, incluyendo generación con centrales eléctricas flexibles, así como transmisión y distribución."



mo cuarto de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia a las autoridades demandadas.

CUARTO.—Por extensión se declara la invalidez de las disposiciones 5.12.4., 5.12.7., 5.12.9., 5.12.10. y 5.12.12., en los términos del considerando décimo cuarto de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia a las autoridades demandadas.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formulará voto particular. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 14/2019 (10a.), 2a./J. 75/2017 (10a.), 2a./J. 9/2017 (10a.), P./J. 46/2015 (10a.), P./J. 42/2015 (10a.), 2a. CLXVI/2017 (10a.), 2a. CLX/2017 (10a.), 2a. XLIV/2017 (10a.) y 1a. CXVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas, 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas, 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 89/2020.

En sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala invalidaron diversas disposiciones del acuerdo emitido por la Secretaría de Energía (Sener), que contiene la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) publicado el quince de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, con el respeto que debo a mis compañeros Ministros, expongo las razones por las que expresé mi voto contra esa decisión.

Falta de competencia de la Segunda Sala

Como primer punto, en mi opinión, esta Segunda Sala carece de competencia legal para resolver la presente controversia constitucional.

A efecto de evidenciar lo anterior, es conveniente precisar que, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano legalmente facultado para resolver una controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, en el que se impugnan normas generales.

En la especie, se estima que se actualiza la hipótesis normativa que antecede, ya que si bien en la ejecutoria aprobada por la mayoría se expone que la Segunda Sala es legalmente competente porque el acto reclamado es un acto administrativo, y no una disposición de carácter general, lo cierto es que no se expresan las razones que generen esa convicción, sino únicamente se arriba a esa conclusión bajo el argumento de que así se estableció en el recurso de reclamación 53/2020-CA (véase página 85).

Sin embargo, de la lectura minuciosa a ese fallo no se advierte que la Primera Sala de la SCJN, al resolver tal medio de defensa, hubiera hecho un pronunciamiento concreto y directo sobre la naturaleza del acuerdo combatido; aspecto que cobra lógica si se toma en cuenta que ese tema es propio del estudio del fondo del asunto.

Además, a mi juicio, el acuerdo de la Sener no constituye materialmente un acto administrativo, ya que, al margen de la teoría de los componentes de la norma,



contenida en la jurisprudencia P./J. 123/2001, del Pleno de la SCJN, si bien está integrado de algunas disposiciones técnicas o políticas, también está conformado por otras que contienen un supuesto y una consecuencia, de suerte que si se realiza esa hipótesis, la consecuencia debe producirse, generándose así, los derechos y las obligaciones correspondientes y, con ello, sus destinatarios están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; asimismo, en otras disposiciones que integran el acuerdo de la Sener, las consecuencias que contienen no son susceptibles de generarse de modo inmediato, sino que ello puede suceder de manera fraccionada en el tiempo; de ahí que se trate de una norma de carácter general.

Asimismo, considero que la idea de que el acuerdo de la Sener materialmente constituye una disposición de carácter general deriva del hecho de que fue emitido con base en la cláusula habilitante contenida en el artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual en sus párrafos primero y último señala que: **"La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos."**; y que **"La política y la regulación a que se refiere el presente artículo serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional."**

En ese contexto, estimo que si en términos de la normatividad antes examinada, el único órgano jurisdiccional legalmente facultado para resolver una controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, en el que se impugnan normas generales, es el Pleno de la SCJN, y en el caso, las disposiciones combatidas revisten de esa característica jurídica, es inconcuso, se insiste, que esta Segunda Sala carece de competencia para resolver la presente controversia constitucional.

Lo anterior, se confirma por el hecho de que el sustento de las disposiciones invalidadas claramente derivan de la facultad normativa otorgada a la Sener, cuyo ejercicio se materializó en el acuerdo reclamado, en la medida en que prevé los lineamientos generales que habrán de observar, obligatoria y permanentemente, los participantes del SEN, lo cual demuestra con nitidez que contiene normas de carácter general, y no constituye un mero acto administrativo para que pudiera conocer del asunto esta Segunda Sala y, por ello, carece de competencia legal para examinar su constitucionalidad.

No resulta una novedad que en nuestro orden jurídico el Congreso de la Unión faculte a diversas autoridades administrativas para que dicten actos de natura-



leza normativa, que la doctrina judicial¹ ha denominado como *cláusulas habilitantes*, las cuales emergen para que, a través de otras normas subordinadas a la ley, se atiendan situaciones dinámicas y altamente especializadas, las cuales deben ser reguladas por dichas autoridades administrativas a través de la emisión de normas generales para aprovechar su información de primera mano y experiencia acumulada, con el objeto de afrontar con agilidad y rapidez las problemáticas del ramo administrativo que les corresponda.

Es así, que mediante la emisión de lineamientos, reglas o políticas generales de actuación, la habilitación en favor de las autoridades administrativas –en este caso para la Sener– sirven de guía para la gestión y coordinación de los asuntos que les competen, así como de la forma en que los particulares pueden ajustar su actividad a la ley, con lo cual se logra evitar la carencia de control estatal por falta de una regulación adecuada, a condición de que no se establezcan disposiciones que propicien la arbitrariedad, lo cual habrá de analizarse caso por caso, por el órgano jurisdiccional competente, que en este asunto resultaba ser el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, no me resulta desconocido que a través del "**Acuerdo General Número 5/2013, de 13 de mayo de 2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito**"; se estableció la posibilidad de que las Salas de la Corte conozcan de controversias constitucionales, sin embargo, este acuerdo en su punto segundo, fracción I, claramente previó un límite a la competencia de las Salas en materia de controversias constitucionales, ya que este precepto dispuso que "**El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse, y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en las que sea necesaria su intervención.**"; lo cual significa que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni los acuerdos generales de distribución de com-

¹ Ver tesis aislada del Tribunal Pleno P. XXI/2003, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS." y la tesis aislada 1a. XXII/2012 (10a.), de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



potencias que ha emitido la Corte, facultan a sus Salas para analizar controversias constitucionales en las que se cuestionen normas generales, como las impugnadas en el presente asunto, salvo que se deba sobreseer respecto de ellas, lo cual no sucedió en la especie.

Consecuentemente, en mi opinión, la Segunda Sala carecía de competencia para resolver la presente controversia constitucional.

Falta de afectación al interés legítimo de la Cofece

En mi concepto, la Cofece carece de alguna afectación a su interés legítimo para impugnar el acuerdo de la Sener que contiene la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020, toda vez que este instrumento normativo está exclusivamente dirigido a fijar las directrices y reglas que habrán de adoptar las entidades públicas que participan en el Sistema Eléctrico Nacional sin que por ello se limiten, obstaculicen, o reduzcan las atribuciones de la Cofece, quien aún después del acuerdo, preserva todas sus facultades para emprender alguna investigación en materia económica, a fin de que sus estudios y conclusiones integren una resolución dirigida a las autoridades públicas y, en su caso, a los particulares interesados.

En relación con el interés legítimo en controversia constitucional, previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte (conforme a la controversia constitucional 91/2012) se sustenta en que, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la norma general impugnada exista cuando menos un principio de agravio.

Siendo importante señalar que el agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

Cabe precisar que, si bien en ocasiones el estudio del interés legítimo se reserva hasta el análisis de fondo, esta Suprema Corte ha establecido que existen casos, –como en la especie– en que resulta evidente la inviabilidad de la acción, porque el acto impugnado no afecta en modo alguno a la entidad actora.

En aplicación de dicho criterio, estimo que la circunstancia de que las disposiciones reclamadas del acuerdo de la Sener –o su futura aplicación– llegaran a



producir efectos anticompetitivos, no constituye una razón suficiente para admitir que se afecta directamente el ámbito de atribuciones de la Cofece, desde un punto de vista constitucional, pues, para que así fuera, lo primero que habría de preguntarse es: ¿cuál de todos los componentes del ámbito de atribuciones constitucionales de la Cofece se ve afectado con la emisión del acuerdo de la Sener?; interrogante que no se explica, ni se aborda en la ejecutoria aprobada por la mayoría.

Adicionalmente, desde mi punto de vista, la decisión mayoritaria incurre en una evidente contradicción, ya que admite, por un lado, que la Cofece no defiende su ámbito de atribuciones, y en contraste señala, que sí se afecta su interés legítimo bajo un entendimiento "**amplio**" de ese concepto; sin embargo, para mí, y siguiendo el criterio asumido en la controversia constitucional 91/2012, el interés legítimo es uno solo y no admite tal amplitud o estrechez, sino que se trata de una figura de contornos precisos derivados de la órbita de atribuciones constitucionales de los sujetos legitimados para promover controversias constitucionales en la materia.

Asumir una postura contraria implicaría que todo el orden jurídico nacional se encontraría sujeto a impugnación de la Cofece, por los posibles efectos anticompetitivos que pudieran tener las disposiciones que lo conforman, no obstante que en materia de controversias constitucionales la SCJN ha señalado reiteradamente que, para calificar el interés legítimo de los actores en controversias, es necesario analizar el catálogo de atribuciones constitucionales que se dicen lesionadas, para poder posteriormente determinar si efectivamente la controversia sirve a los fines para los que fue creada, que son los de preservar el ámbito de competencias de los sujetos legitimados para promoverlas.

En la especie, la Cofece no es integrante del SEN, y difícilmente puede aducir que se le impide desplegar alguna de sus atribuciones constitucionales en la materia que sí le corresponde, y tan es así, que la propia ejecutoria descarta por completo en diversos pasajes que la Cofece defienda esas facultades propias.

Además, desde mi punto de vista, es obvio que este caso es muy distinto de lo que decidió el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 206/2017, que señala la ejecutoria, pues en ese asunto, en el que inclusive estuve de acuerdo, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) acreditó su interés legítimo para reclamar el reglamento de transparencia de la Cofece, publicado el 10 de mayo de 2017, por las siguientes razones:



- El artículo 6o. constitucional determina que el INAI es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública;
- Lo que el INAI argumentaba en sus conceptos de invalidez es que el reglamento de transparencia de la Cofece contradecía algunas disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual evidentemente no guarda similitud con el presente asunto porque la Cofece no alega violaciones a la ley que rige su funcionamiento –como sí lo argumentaba el INAI– de manera que considero que no constituye un precedente aplicable.

Ahora bien, más allá de si hay o no precedentes en el tema, me parece importante señalar que por virtud de la reforma constitucional publicada en el DOF el 7 de febrero de 2014, se previó en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General que la SCJN conocería, en los términos que señale la ley, de las controversias que se susciten entre **"Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución"**.

Atento a dicha reforma, en la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, se precisó en su artículo 95 lo siguiente:

"Artículo 95. Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

"Cuando la Comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.



"La Comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Del contenido de las disposiciones anteriores se deduce que la legitimación conferida a la COFECE para promover controversias constitucionales, no es ilimitada, ya que:

- Tratándose de actos o disposiciones de las autoridades de las entidades federativas, sólo puede solicitar al Ejecutivo Federal que promueva la respectiva controversia y exclusivamente cuando su solicitud se sustente en la posible violación de los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución General; o por una presunta invasión de las facultades de la Federación (obviamente en materia de competencia económica).
- Tratándose de actos o disposiciones del Congreso de la Unión, del propio Ejecutivo Federal, o de un organismo constitucional autónomo, la controversia exclusivamente podrá promoverla la Cofece cuando haga valer la posible vulneración del ejercicio de sus atribuciones, las cuales están perfectamente descritas en el artículo 12 de la propia Ley Federal de Competencia Económica.

En su escrito de demanda, la Cofece expone para justificar su legitimación, que es procedente la controversia porque el acuerdo reclamado violenta los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia económica, en perjuicio de la autonomía y esfera competencial de la Comisión, quien "... **activa este mecanismo de regularidad constitucional aduciendo un agravio ocasionado por la emisión del acuerdo, al resentir un quebranto en la esfera o nómina competencial que configura la Constitución Federal respecto a este órgano.**"; y añade: "**Lo anterior es así, porque el acuerdo impugnado**



incide de manera grave y trascendental en la esfera competencial de esta autoridad autónoma en lo que concierne a garantizar la libre competencia y competencia en el sector de electricidad; en específico en los eslabones de generación y suministro; los cuales no se encuentran en las actividades estratégicas, sino en un sistema de competencia económica, siendo que el acuerdo establece de forma indebida ventajas exclusivas."

A partir de lo anterior, en la ejecutoria **repetidamente** se reconoce que la Cofece no plantea una violación a su ámbito de atribuciones en sentido estricto, sino "**amplio**", en los siguientes términos:

- Párrafo 70: "... la Comisión Federal de Competencia Económica, si bien no plantea que el acuerdo impugnado afecte una atribución que específicamente le haya conferido la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, la Ley Federal de Competencia Económica, lo cierto es que hace valer violaciones a su esfera competencial sobre la base de un concepto de afectación amplio, ...";
- Párrafo 463: "... lo primero que cabe aclarar es que en esta controversia constitucional la pretensión de la actora no es demostrar la invasión de una competencia para regular un sector de la economía. Esto es, la Cofece no argumenta en su demanda, verbigracia, que el acuerdo impugnado afecte su atribución de regular el acceso a insumos esenciales, prevista en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal."
- Párrafo 470: "Ahora, habiendo precisado que no es materia de la controversia las facultades con las que indiscutiblemente cuenta el Ejecutivo Federal a través de la Sener para emitir el acuerdo impugnado, cuyas líneas de política habrán de ser la base para que el órgano regulador, esto es, la CRE, emita la regulación relativa, cabe destacar que, como se puso de manifiesto en el considerando correspondiente a la competencia económica, la impugnación de la Cofece parte de la premisa de que el acuerdo por el que se emite la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional frustra o impide el cumplimiento de las finalidades constitucionales que se le encomendaron, toda vez que anula, ex ante, los presupuestos que deben existir para que exista competencia económica y libre competencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica."
- Párrafo 471: "De ahí que la accionante no estima vulnerada una facultad específica, como podría ser, por ejemplo, su facultad regulatoria o de formular reco-



mendaciones, sino en general estima que con la normatividad impugnada no se permite que exista un mercado competitivo, dejando sin ningún efecto práctico la existencia de la Cofece como el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar los principios de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica."

Este reconocimiento que hace la propia Cofece en su demanda –y que la ejecutoria aprobada por la mayoría acepta y enfatiza– en el sentido de que ese organismo no plantea una invasión a su ámbito de atribuciones, considero que es lo que configura la falta de legitimación para promover la controversia, pues el Tribunal Pleno al resolver la reclamación 150/2019-CA, fallada el 3 de diciembre de 2019, expresamente estableció que "... la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional".

De esta decisión del Tribunal Pleno, así como de lo que el propio actor y la ejecutoria aprobada por la mayoría reconocen, considero que la Cofece carece de legitimación, ya que no se está ante un planteamiento en el que deba resolverse si lo reclamado consiste o no en disposiciones "... ***que vulneren el ejercicio de sus atribuciones***, ..."; como lo prevé el artículo 95 de la Ley Federal de Competencia Económica, sino en todo caso, dilucidar si el Poder Ejecutivo Federal emitió normas contrarias a los principios de libre competencia y concurrencia, lesionando con ello los derechos humanos derivados de tales principios en perjuicio de los particulares participantes en el mercado de la producción de energía eléctrica, cuyo estudio no exige siquiera revisar el ámbito competencial de la Cofece, pues éste no está en tela de juicio, como ella misma lo acepta, ya que lo que demanda es que la SCJN lleve a cabo un análisis abstracto de la regularidad constitucional del acuerdo controvertido, tal como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad formulada por los sujetos legitimados para promoverla, entre los cuales no se encuentra la Cofece.

Para la Cofece (y para la ejecutoria) en este caso no hace falta aducir, y menos demostrar, un agravio a su ámbito competencial por parte del Poder Ejecutivo demandado, sino que basta con que éste presuntamente haya incurrido en prácticas anticompetitivas para que, en automático, emerja la legitimación de ese organismo constitucional autónomo.



Por todas estas razones, considero que debió decretarse el sobreseimiento en la controversia (para lo cual sí tiene competencia la Segunda Sala) por ausencia de alguna afectación a su interés legítimo.

Falta de agotamiento de los medios legales para la solución del conflicto

La decisión de la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala soslaya que nada le impide a la Cofece ejercer sus facultades para llevar a cabo una investigación en el mercado derivado del SEN, y en su caso, determinar la existencia de conductas anticompetitivas, con las consecuentes recomendaciones, en términos del artículo 94 de la Ley de Competencia Económica, el cual dispone que: "La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos ..."; investigación que podrá concluir con lo que el propio artículo 94 dispone, en la parte que interesa, en los siguientes términos:

"Artículo 94. ...

"...

"La resolución de la Comisión podrá incluir:

"a) Recomendaciones para las autoridades públicas.

"Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre concurrencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse; ..."

Consecuentemente, si en el artículo 94 transcrito prevé expresamente el supuesto para que la Cofece investigue los alcances de disposiciones jurídicas que "**... indebidamente impidan o distorsionen la libre concurrencia y competencia ...**"; considero que ésta es la vía que debió elegir ese organismo en lugar de acudir a la controversia.



De ahí que también se configura otra causa de improcedencia consistente en que la Cofece equivocó la vía elegida y no agotó la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; causales de improcedencia que encuentran apoyo precisamente en el artículo 28 de la Constitución General y en la ley que protege los derechos humanos a la libre competencia y concurrencia, en relación con la fracciones VI y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las cuales respectivamente prevén que las controversias son improcedentes "***Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;***" y "***En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.***"

Por otra parte, desde la perspectiva del diseño legal de la relación jurídica que la Ley Federal de Competencia Económica estableció entre ese organismo y el Poder Ejecutivo Federal, quien es el responsable de la política económica del país, es evidente que en ningún momento hubo la intención de someter al Ejecutivo Federal a las directrices de la Cofece, en la medida en que en el artículo 12 de dicho ordenamiento, se previó solamente la posibilidad de escuchar sus opiniones, las cuales en ningún caso serían vinculantes para el Ejecutivo Federal, por lo que resulta un contrasentido que, si el legislador nunca previó la posibilidad de subordinar al Ejecutivo a las opiniones de la Cofece, paradójicamente se acepte que sí puede someterlo a su voluntad a través de una sentencia dictada en una controversia constitucional, no obstante que esa posibilidad en ningún momento se configuró legalmente, tal como se aprecia de las siguientes fracciones del mencionado artículo 12:

"Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por autoridades públicas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XIII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás



actos administrativos de carácter general que pretendan emitir autoridades públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XIV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"XV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

"...

"XVIII. Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia;

"XIX. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos;

"XX. Promover, en coordinación con las autoridades públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica; ..."

Por estas razones, mi voto también lo emito en contra de la ejecutoria aprobada por la mayoría y por declarar improcedente la controversia constitucional, ya que



la Cofece debió agotar los mecanismos legales que tiene a su alcance para llevar a cabo sus investigaciones en el marco de las disposiciones que regulan su funcionamiento, en lugar de promover dicho medio de control constitucional, pues este no se instituyó para suplantar el ejercicio de sus atribuciones, sin perjuicio de expresar a continuación otros argumentos, también contra la declaración de invalidez de las normas generales del acuerdo reclamado.

Inexistencia de las violaciones señaladas por la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala al analizar el estudio del fondo del asunto.

La ejecutoria aprobada por la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala considera inconstitucional la disposición 3.8.4. que le permite a la Comisión Federal de Electricidad elaborar lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Sobre este tema considero que el fallo de la mayoría inobserva lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 25 de la Constitución General, el cual prevé, por un lado, que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, esta área estratégica de la economía, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre la CFE como una empresa **productiva** del Estado; y por otro lado, que tratándose de la planeación y el control del SEN y del servicio público de **transmisión y distribución** de energía eléctrica, la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, **con base en las mejores prácticas**, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Me parece que la disposición 3.8.4. se analizó fuera de contexto y en forma aislada, pues se perdió de vista que pertenece a un sistema normativo cuyo propósito no es el de fortalecer a la CFE frente a posibles competidores, sino que atiende a estos otros fines muy diversos:

- El fortalecimiento permanente de la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica;
- Garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN;
- La optimización de costos;



- Asegurar la confiabilidad en el SEN asignando a la empresa productiva del Estado constitucionalmente responsable de la transmisión y distribución de energía, esto es, a la CFE, una participación proactiva, lo que gramaticalmente significa que **"tomar activamente el control y decidir qué hacer en cada momento, anticipándose a los acontecimientos"**; y,
- El fortalecimiento de la confiabilidad en el SEN que se llevaría a cabo con base en las mejores prácticas operativas.

Consecuentemente, no hay duda de que al asignarle a la CFE la posibilidad **"3.8.4. La elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN."**; ello no afecta las competencias de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como supone la ejecutoria aprobada por la mayoría, pues esta atribución de la CFE para poder satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, debe entenderse como una facultad de la CFE siempre subordinada a los criterios de la CRE, y en todo caso, que nunca los contradiga, sin que sea correcto interpretar esta habilitación normativa de la CFE como un intento de rebasar las atribuciones de la CRE, pues así se explica en el octavo párrafo de la parte considerativa del acuerdo reclamado, en el que expresamente señala: **Que el artículo 3, fracción X, de la Ley de la Industria Eléctrica, define la confiabilidad como la "...habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la Comisión Reguladora de Energía"**.

Consecuentemente, me parece que la Segunda Sala debió hacer una interpretación integral del contenido del acuerdo reclamado, porque en ningún momento la CFE podría dejar de aplicar –y menos contradecir– los criterios de la CRE en materia de confiabilidad del SEN, pues el propio acuerdo adopta como punto de partida de esa facultad los criterios de la CRE que obviamente nunca se contravendrían; y en cambio, dicha confiabilidad se vería regulada en aquellos aspectos que fueran necesarios –y no contradictorios con los criterios de la CRE– en aras de satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad, valores primarios que la ejecutoria aprobada mayoritariamente de la Segunda Sala no tomó en cuenta.

Tampoco comparto la declaración de invalidez de la disposición 5.4., la cual establece que **"La CFE, como empresa productiva del Estado, propondrá a la Sener proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promo-**



ver el servicio público y universal de suministro eléctrico. Dichos proyectos serán evaluados y considerados en: Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD."; pues se trata de una disposición que, para empezar, ni siquiera vincula u obliga a la Sener en algún sentido, ya que ésta solamente se autoimpuso el deber de ponderar la "*propuesta*" que haga la CFE para que sea evaluada y considerada en el Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas, redacción de la norma que lógicamente responde a la estrecha vinculación que tiene la CFE respecto del funcionamiento de las centrales eléctricas para garantizar la confiabilidad, seguridad, calidad y continuidad del suministro eléctrico en cada región, pues no debe perderse de vista que la CFE es **directamente responsable** de enfrentar, entre otros, problemas tales como:

- El pronóstico de la demanda y consumo;
- El mantenimiento de las unidades de las centrales eléctricas a su cargo;
- Falla de unidades de centrales eléctricas;
- Falla de líneas de transmisión del SEN;
- Variabilidad de las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente;
- Baja aportación en los grandes embalses (ciclos hidrológicos por efecto de "*El Niño*" y "*La Niña*");
- Retrasos en los programas de entrada en operación de unidades de Centrales Eléctricas o elementos de la Redes Nacionales de Transmisión;
- Falta de suministro de combustibles fósiles (gas natural, combustóleo, diésel, coque, carbón);
- Declinación de campos geotérmicos;
- Desastres naturales; y,
- Desgaste por antigüedad de las unidades de centrales eléctricas.

Todo lo anterior, así se encuentra precisado y descrito en la disposición 6.5. del propio acuerdo, la cual por cierto no fue invalidada, y que explica algunas de las



complejidades técnicas que enfrenta el SEN a través de la CFE para poder llevar ese servicio a los consumidores finales, de manera que resulta por demás razonable que la CFE tenga al menos la posibilidad de "proponer" proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal de suministro eléctrico.

También debe destacarse que la CFE en su carácter de empresa productiva del Estado no es una participante más en el SEN, pues es obvio que a diferencia de los particulares que intervienen en la generación y comercialización con fines pura y estrictamente lucrativos, la CFE tiene una enorme responsabilidad en la gestión operativa de las redes de transmisión y las de distribución de la energía eléctrica, por lo que considero un grave error suponer que los particulares y esa empresa productiva del Estado tienen que tener el mismo tratamiento en esa actividad económica.

Por lo que hace a la disposición 5.7., la cual establece que **"Obtener un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace es la base para la planeación y funcionamiento eficiente del SEN y considerando que la CRE cuenta con atribuciones para requerir al solicitante la presentación de información y documentación necesaria para resolver sobre las solicitudes de permisos de generación, por temas de confiabilidad, podrá requerir, entre otros, un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace"**; me parece que tampoco rebasa o contradice lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) si se toma en cuenta que en su artículo 12, fracción XXIV, prevé que la CRE está facultada para "Autorizar las especificaciones técnicas generales que proponga el Cenace, requeridas para la interconexión de nuevas centrales eléctricas y la conexión de nuevos centros de carga, y autorizar los cobros para la realización de estudios de las características específicas de la infraestructura requerida y para los otros componentes del proceso de interconexión y conexión".

En este caso basta la simple lectura comparativa de lo previsto en la disposición 5.7. del acuerdo reclamado, y del artículo 12, fracción XXIV, de la LIE, para advertir que ambos preceptos son totalmente coincidentes, toda vez que el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) en su calidad de órgano técnico es a quien corresponde proponer las especificaciones técnicas que deba aprobar la CRE para la interconexión, y por ello resulta por demás lógico –y hasta de sentido común– que el Cenace sea el mejor capacitado para elaborar un dictamen de viabilidad de las solicitudes de interconexión, con el objetivo de garantizar la confiabilidad y seguridad del SEN.



En este aspecto, no debe perderse de vista que en la parte considerativa del acuerdo reclamado claramente se explicó que el acceso abierto no indebidamente discriminatorio implica que un interesado en interconectarse al SEN debe recibir el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones, pero también debe tomarse en cuenta que el artículo 33 de la LIE, prevé que esta regla opera siempre y cuando sea técnicamente factible la interconexión, de tal forma que no se afecte la integridad y el funcionamiento eficiente del SEN.

Poco funcional resultaría que el Cenace fuera dotado en el artículo 12, fracción II, de la LIE, de la atribución de "Definir las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión o conexión, a solicitud del representante de la central eléctrica o del centro de carga."; si no tuviera también la atribución consecuente de emitir un dictamen de viabilidad para cada caso concreto en su carácter de órgano técnico del SEN, tomando en cuenta que no es ilimitado el derecho de los particulares de interconectarse a las redes en condiciones no indebidamente discriminatorias, sino que está sujeto a que opere "... **cuando ello sea técnicamente factible.**", según dispone el primer párrafo del artículo 33 de la misma LIE, lo cual inclusive la propia ejecutoria reconoce en su párrafo 669.

En mi opinión, la competencia para definir las características específicas de la infraestructura requerida para realizar la interconexión que le corresponde al Cenace, es inescindible de su facultad implícita para dictaminar la viabilidad de las solicitudes con tal propósito, por lo ilógico que resultaría que el órgano técnico especializado fuera el que fijara las características y requisitos de la interconexión, y otro organismo sin tales atributos y experticia en el SEN fuera quien determinara su viabilidad.

Por ello, resulta igualmente inexplicable que la resolución mayoritaria de la Segunda Sala haya invalidado las disposiciones **5.12., 5.12.1., 5.12.2., 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11.**; porque con tal decisión se hace nugatoria la participación técnica del Cenace en materia de interconexión al impedirle evaluar aspectos propios de su especialidad tales como:

- La demanda y consumo del área o sistema relacionado con la interconexión;
- La inexistencia de congestión de transmisión en el área o sistema relacionado con la interconexión;
- La dispersión geográfica en la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por zona, región y sistema;



- Las limitaciones técnicas con la penetración de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, zona, región y sistema;
- Las características climatológicas de cada punto de interconexión, del área o sistema relacionado con la interconexión;
- El espaciamiento entre las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación eléctrica, zona, región y sistema;
- La capacidad de regulación primaria, regulación de voltaje y nivel de corto circuito del área o sistema relacionado con la interconexión;
- El efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente;
- El estado de la zona, región o sistema de la disponibilidad del margen de reserva operativo;
- El margen de reserva operativo;
- El margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por centrales eléctricas con energía limpia intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona; y
- El uso eficiente integral de la infraestructura de generación.

Mención aparte merecen la disposición 5.13. la cual prevé que una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión, el Cenace con base en un dictamen de viabilidad de interconexión, podrá "... **rechazar las solicitudes de estudios de interconexión, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.**"; consecuencia legal que sin duda obedece a la necesidad de preservar la confiabilidad en el SEN, pues sería muy grave y atentatorio de la infraestructura de las redes de transmisión y de distribución, que inclusive son materia de seguridad nacional, que si el Cenace advierte deficiencias técnicas que atentan contra el principio rector del servicio público de energía eléctrica, como es la confiabilidad, no estuviera sólo facultado, sino obligado, a pronunciarse sobre esas irregularidades a través del rechazo de los "**estudios de interconexión**" que hubiesen presentado los solicitantes, tomando en cuenta que es



obvio que la naturaleza eminentemente técnica del Cenace, conlleva la obligación de que fije los parámetros técnicamente admisibles para la interconexión, así como dictaminar sobre la viabilidad de las solicitudes concretas que demandan servirse de dichas redes con fines lucrativos.

En la misma lógica, no encuentro por qué resulta inconstitucional la disposición 5.15. la cual prevé que, en la evaluación y en su caso, en el otorgamiento de permisos de generación que emite la CRE, se deberá tomar en cuenta entre otros aspectos el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el Cenace, pues la propia disposición señala que ello tiene como propósito "... **propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.**"; lo cual naturalmente está justificado porque de conformidad con el primer párrafo del artículo 33 de la LIE, el derecho de interconexión opera "... **cuando ello sea técnicamente factible.**"; y la CRE tampoco podría soslayar o, al menos ponderar, el contenido del dictamen de viabilidad, más aún cuando los "**estudios de interconexión**", por ejemplo, fueron rechazados por la Cenace, porque siendo la máxima autoridad técnica del SEN carecerían de sentido sus opiniones e ilusoria su creación y funcionamiento.

Sobre este aspecto en particular, me parece que la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala perdieron de vista lo que dispone el artículo 6o., párrafo segundo, fracción III, de la LIE, precepto que si bien dispone en su párrafo primero que el Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, también prevé que uno de sus objetivos es, entre otros, "**Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica;**" lo cual revela con meridiana claridad que la 'factibilidad' no sólo opera en el aspecto técnico como el que se analiza, es decir, en el de las interconexiones, sino inclusive, en **toda la política** que regule las inversiones y la competencia.

Respecto de la disposición 5.23. –que también mayoritariamente invalidó la Segunda Sala– advierto que esta disposición encomienda a la Sener la elaboración de proyectos estratégicos de centrales eléctricas que tendrán prelación en la interconexión en las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Para mí, ese derecho de preferencia encuentra apoyo en la "**factibilidad**" de las inversiones y competencia a la que hice mención en párrafos anteriores, y que consigna el artículo 6, párrafo segundo, fracción III, de la LIE, pues la disposición 5.23. condiciona el desarrollo e implementación de dichos proyectos de centrales eléctricas de interconexión preferente, si y sólo si, "... **resultan**



necesarios para cumplir con la política energética nacional ..."; de manera que es inexacto lo que explica la ejecutoria en su párrafo 672 en el sentido de que **"... de su redacción se advierte que todos los proyectos estratégicos de la Sener deberán tener prelación de manera preferente en la interconexión, lo que resulta incompatible con el acceso abierto en condiciones no indebidamente discriminatorias a las redes."**; pues esta apreciación de la ejecutoria soslaya por completo que la propia disposición 5.23. expresamente excluye la posibilidad de que todos sus proyectos de centrales eléctricas sean preferentes –en materia de interconexión– ya que claramente menciona que ello no ocurrirá en todos los casos, sino sólo cuando se presente la condición de que tales proyectos sean necesarios para cumplir con la política energética del país, lo cual es indiscutible que habrá de fundarse y motivarse en cada caso concreto conforme al principio de legalidad que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, aspectos que, en su momento y de ser necesario, habrán de analizar caso por caso los tribunales competentes.

Por lo que hace a la disposición 10.2., que establece en esencia que si alguna central eléctrica con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, solicita un estudio en un punto de interconexión, zona, región o sistema en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación **congestionados**, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones, el **"... Cenace con base en criterios de suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, podrá rechazar dichas solicitudes. En su oportunidad la Sener determinará la fecha de reapertura de recepción de solicitudes y el seguimiento a las solicitudes en trámite."**; también discrepo del criterio mayoritario de la Segunda Sala que determinó que conforme esta norma **"... el solicitante no será el único que resentiría el rechazo si no que, de rechazarse alguna solicitud por las circunstancias que se anuncian, se impediría la recepción de nuevas solicitudes, así como el seguimiento de las que ya se encuentran en trámite, sin siquiera señalarse respecto de éstas últimas el estado en el que se encuentran esas solicitudes."** (párrafo 773).

Mi apreciación personal es que las consecuencias que prevé la norma para la generalidad de las solicitudes de interconexión, tanto nuevas como en trámite, respecto de un punto en el cual **"... ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados,"**; es una forma de simplificar la tarea administrativa de volver a emitir el mismo pronunciamiento respecto de un pro-



blema que ya se encuentra detectado, y que, por su naturaleza no admite mayores interconexiones, como es el congestionamiento de las líneas de transmisión, por lo que resulta razonable que el Cenace decrete una especie de receso general en materia de las solicitudes para un punto específico de interconexión que ya se encuentra saturado.

En otro aspecto, la ejecutoria aprobada por la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala también invalida la disposición 7.1., la cual prevé en su acápite que **"La seguridad de despacho tiene prelación sobre eficiencia económica. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en: ..."**;

Para decretar su invalidez la ejecutoria aprobada por la mayoría se apoyó en un argumento meramente gramatical en el sentido de **"... tenemos, por un lado, que la asignación y despacho de las centrales eléctricas se determinará con base en los criterios tanto de seguridad de despacho como de eficiencia económica, sin que la ley establezca que un criterio deba prevalecer sobre el otro."** (párrafo 797).

No puedo compartir esta decisión, ni argumentación, porque me parece que no resulta acorde con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 de la LIE, el cual postula tres mandatos categóricos que, en mi óptica personal, enarbolan el proyecto nacional de largo plazo en la industria eléctrica, cuyos contenidos son de la mayor importancia y considero que debieron contextualizar el fallo de la Segunda Sala en el aspecto que se analiza. Esos enunciados son los siguientes:

"• La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas."

"• En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley."

"• El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

De la interpretación teleológica de estos tres enunciados que conforman el párrafo segundo del artículo 2 de la LIE, extraigo los principios que orientan el sentido de mi voto, porque los tres postulados confluyen en el sentido de entender que el SEN no es una actividad económica más en la que pueden participar



los particulares bajo un esquema en el que simplemente se privilegie la libre competencia, como en otros tantos sectores de la economía en los que el lucro es el único fin de todos los participantes, pues a diferencia de ello, en el SEN: **a)** su planeación, control y redes con la que se presta, son áreas estratégicas de la Nación; **b)** el Estado mantiene su titularidad; y, **c)** el suministro de energía es prioritario para el desarrollo nacional.

De ahí que, en mi concepto, la seguridad de despacho, cuya definición legal es la **"Condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE;"**; indudablemente que tiene y debe tener prelación sobre la eficiencia económica del mercado, porque los fines del SEN no son exclusivamente para que obtengan el lucro que les corresponde a los participantes, sino que tiene objetivos más complejos y ligados al desarrollo nacional, por lo que no sólo sirve de instrumento empresarial de los agentes económicos involucrados, máxime que se trata de un área estratégica de la nación respecto de su planeación y del control de las redes que utiliza, de las cuales el Estado mantiene su titularidad.

Basta con mencionar, sólo como ejemplo, lo dispuesto en la disposición 7.1.2.7. en la cual se prevé el escenario de los estados operativos de **alerta y emergencia**, en los cuales el Cenace podrá realizar reducciones programadas en las centrales eléctricas con energía limpia intermitente **ante eventos de rachas de viento y nubosidad**; o bien, lo señalado en la disposición 7.1.2.10. que igualmente ante una condición de estado operativo de **alerta o emergencia** sin recursos de control para la **congestión de líneas de transmisión**, permite al Cenace que reduzca la generación o desconecte las centrales eléctricas con energías limpias intermitentes.

En estos supuestos es lógico que no pueden tener una estimación "equivalente" la seguridad de despacho, que presupone la existencia de fallas que ponen en riesgo las instalaciones y eficiencia en el suministro que proporciona el SEN; respecto de la eficiencia económica, pues ante situaciones de emergencia que lo pongan en peligro de sufrir daños e insuficiencia en proporcionar a la población el servicio público de energía eléctrica, no es admisible suponer que existan alternativas que satisfagan ambos objetivos, esto es, evitar daños al SEN y preservar el lucro de los participantes, pues ante todo debe prevalecer el interés público y el de la colectividad representada en este caso por la seguridad del despacho, atento a lo dispuesto en el párrafo séptimo del



artículo 25 de la Constitución General, el cual dispone que: "**Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.**"

Considero que en el caso de la seguridad de despacho debemos anteponer el interés público de los usuarios del SEN que demandan un servicio de calidad y sin interrupciones, en lugar de privilegiar los intereses lucrativos de quienes participan en el mercado eléctrico mayorista, aun cuando sus utilidades tengan como fuente la producción de energías limpias, pues el uso de éstas y la consecuente protección al ambiente, tampoco justifica tolerar fallas de un elemento o múltiples elementos del SEN, máxime que la propia Ley de Transición Energética en su artículo 16, fracción III, dispone que en materia ambiental el Cenace deberá "**Adoptar las tecnologías y procedimientos necesarios para garantizar el uso óptimo de las energías limpias, asegurando la estabilidad y seguridad de la red de transmisión en condiciones de viabilidad económica.**"; precepto del cual destaca que el uso de energías limpias está subordinado a la estabilidad y seguridad de las redes de distribución de energía eléctrica –y no a la inversa– pues de qué serviría fomentar el uso de aquéllas, si no hay instalaciones y un cableado estable, es decir, sin fallas en uno o más de sus elementos, que son las condiciones técnica y económicamente indispensables para hacer llegar la energía eléctrica a los hogares, industria, comercio y servicios públicos.

Por lo anterior, discrepo de lo que se señala en la ejecutoria aprobada por la mayoría en su párrafo 800, el cual está redactado como si la disposición 7.1. no se refiriera a situaciones de emergencia y extraordinarias, ya que señala "**... aun cuando la Sener está facultada para establecer el equilibrio, ello no podría inclinar la balanza a tal grado que anule la seguridad del despacho ni, por otra parte, la eficiencia económica.**"

En esta parte la ejecutoria me parece que no tomó en cuenta los riesgos a los que está sometido el SEN y que obligan a optar por su protección y eficiente funcionamiento, a costa de mermar el lucro de los participantes en esta actividad económica, máxime que la propia definición de seguridad del despacho está inmersa la noción de situaciones peligrosas para el SEN, en los siguientes términos: "**Seguridad de despacho: Condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un ele-**



mento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE;" (artículo 3, fracción XLI, de la LIE).

Finalmente, la sentencia de la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala invalidó la disposición 8.4., la cual dispone que **"8.4. El Cenace podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN."**; disposición respecto de la cual la ejecutoria aprobada por la mayoría concluye que su contenido **"... implica establecer una barrera a la competencia y la libre concurrencia, ya que desplaza del mercado a centrales eléctricas que podrían resultar más eficientes, lo que significa también privar a los consumidores de la oportunidad de contar con tarifas eléctricas más accesibles."** (párrafo 815).

Para explicar mi desacuerdo con esta parte de la ejecutoria, me parece primordial señalar que el artículo 4, párrafo segundo, fracción VI, de la LIE, dispone que son consideradas obligaciones de servicio público y universal, entre otras, **"Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción conforme a las reglas del mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace."**; enunciado jurídico que en su parte final debió tenerse en cuenta por la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala, ya que, por un lado, fue voluntad del Congreso de la Unión que el organismo técnico especializado, el **Cenace**, fuera quien dictara las **instrucciones** para la oferta de los servicios conexos para entregarlos al SEN; y por otro lado, conforme al mismo precepto, la oferta de servicios conexos está condicionada y sujeta a razones de orden técnico, de manera que si el Cenace advierte que para proporcionar tales servicios se requiere de **"la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito"**, ello sólo obedece a su obligación de velar porque se cumpla con garantizar la confiabilidad del SEN, lo cual lógicamente también responde a situaciones extraordinarias, respecto de las que resulta razonable que existan reglas de emergencia para mantener su eficiencia, que reitero, constituye un área estratégica y prioritaria para el desarrollo nacional, la cual –sin hipérbole alguna– es de mayor relevancia que el lucro de los particulares que participan en ese mercado económico.

En consecuencia, suponiendo sin conceder, que la Segunda Sala tuviera competencia legal para conocer del asunto, en mi opinión, debió reconocerse la validez de las normas generales contenidas en el acuerdo de la Sener que



contiene la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el SEN, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020.

Votación insuficiente para declarar la invalidez del acuerdo de la Sener que contiene la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional

Mención especial merece la insuficiente votación con la que se aprobó la ejecutoria de la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala, ya que en mi concepto, para poder declarar la invalidez de las disposiciones del acuerdo emitido por Sener que contiene la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el SEN, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020, requería de al menos 8 votos, y en el caso concreto, la invalidez fue declarada solamente por 4 de los Ministros, con lo cual la Sala emitió una sentencia cuyos efectos escasamente se limitaron a las partes que litigaron, de manera que a partir del fallo, la Sener no puede aplicar en perjuicio de la Cofece las disposiciones invalidadas, pero paradójicamente este organismo ni siquiera es destinatario de alguna de las disposiciones invalidadas.

Por tanto, aunque se trata de una sentencia en una parte estimatoria, es decir, parcialmente fundada, carece de efectos prácticos para otras personas distintas de la Cofece, quebrantando la voluntad del Constituyente en el sentido de que, cuando las resoluciones del Tribunal Constitucional –en este tipo de asuntos– sean aprobados por 8 votos, tengan efectos generales, e inclusive por 6 o 7 votos, por ejemplo, cuando los Municipios reclaman normas estatales o federales, para que dentro del territorio municipal carezcan de observancia.

Obsérvese que si el Tribunal Pleno de la SCJN hubiera conocido de esta controversia, los efectos de una posible invalidez –hipotéticamente aprobada por al menos 8 votos– esa decisión hubiera tenido efectos generales, vinculando a la observancia del fallo a todos los genuinos destinatarios de las disposiciones invalidadas (y no sólo a la Cofece) ya que el sistema de distribución competencial de los asuntos que resuelve la Corte está diseñado para que solamente sea el Pleno quien se ocupe de analizar y resolver sobre la regularidad constitucional de las normas abstractas, permanentes y obligatorias.

Además, el Tribunal Pleno también es exclusivamente quien debe decidir si en un caso específico se actualizan o no las características de una disposición para calificarla como una norma general, por lo ilógico que resultaría que quien no tiene competencia para conocer de normas generales –como son las Salas– sí tuvieran atribuciones para decidir si una disposición goza o no de los atributos de generalidad.



El resultado de que la Segunda Sala asumiera competencia para conocer de un asunto que le correspondía al Pleno, generó dos inusitadas consecuencias por la distorsión del sistema competencial de los asuntos que resuelve la Corte como son las siguientes:

- Como la decisión de la Segunda Sala no necesariamente es mayoritaria en el Tribunal Pleno, pues ahí se hubieran exigido 8 votos para poder invalidar las disposiciones reclamadas, su fallo ni siquiera puede servir de criterio orientador para futuros casos, pues 4 votos en el Pleno nunca son mayoría, porque no debe olvidarse que para resolver controversias en las que se impugnan normas generales se requiere de un quórum de, al menos, 8 de sus integrantes;
- La indebida asunción de competencia por parte de la Segunda Sala produjo consecuencias raquíticas en los efectos de la sentencia, pues sorprendentemente ahora la única que jurídicamente puede afirmar que le beneficia el fallo es la Cofece, pero ocurre que a ella ni siquiera está dirigida alguna de las disposiciones declaradas inconstitucionales y, por ello, nadie más puede alegar que no se le apliquen las normas invalidadas.

En suma, se trata de un fallo dictado sin competencia, que ni orienta y mucho menos obliga, ya que solamente la Sener quedó vinculada a evitar aplicar en lo futuro a la Cofece las normas invalidadas, lo cual es obvio que nunca habría ocurrido (ni previsiblemente ocurrirá) porque este organismo no es parte del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Máxime que con una votación apegada a las reglas competenciales que rigen el funcionamiento de la Corte, el efecto hubiera sido su expulsión del orden jurídico con los efectos generales para todas las personas a quienes les afectara su contenido, y no solamente a la Cofece, deficiencia del fallo que obedece y es consecuencia de la asunción forzada de la jurisdicción de la mayoría de los integrantes de la Segunda Sala.

Y tan tiene un efecto escaso y limitado la ejecutoria en beneficio de la Cofece, que en su texto no contiene un considerando dedicado a precisar sus efectos, como se hace habitualmente en todas las sentencias en las que se declara la invalidez en una controversia constitucional, lo cual no es sólo una práctica, costumbre o tradición en el ámbito jurisdiccional de la Corte, sino la forma en la que las partes habrán de ajustar sus actos futuros a la ejecutoria, lo cual atiende al mandato obligatorio para este Alto Tribunal contenido en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé en su



fracción IV, que las sentencias deberán contener: "Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.";

Esta omisión de la ejecutoria no me parece de ningún modo casual, pues es lógico que si hubiera declarado que tenía efectos generales, ello hubiera resultado demostrativo de que se estaba en presencia de normas generales y la votación era insuficiente para expulsarlas del orden jurídico; y si hubiera reconocido, también expresamente, que su efecto se limitaba a las partes en la controversia, ello sin duda hubiera significado, como en efecto lo es, una decisión con mínimas consecuencias, en tanto la Cofece que es la única beneficiada con la ejecutoria, lógicamente no es participante en el mercado eléctrico, sino en todo caso el órgano regulador y garante de los principios de libre competencia y concurrencia, atribuciones que para nada resultaban afectadas con la emisión del acuerdo de la Sener que contiene la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el SEN, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020, pues en todo momento la Cofece preserva y ha preservado la potestad de hacer las investigaciones que procedan, con o sin la ejecutoria, ya que como lo señalé al principio del presente voto particular, ese organismo no sufría merma alguna en su competencia, que es el valor jurídico que se protege en este medio de control constitucional.

Por todas estas razones, con todo respeto me pronuncio en contra de la ejecutoria aprobada por la mayoría, tanto por lo que hace a la asunción de la competencia por parte de la Segunda Sala, como respecto de la procedencia de la controversia, e inclusive, contra la invalidez decretada sin la votación suficiente y la extensión de efectos respectiva.

Nota: Las tesis aisladas 1a. XXII/2012 (10a.) y P. XXI/2003 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 649, con número de registro digital: 2000202 y Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, con número de registro digital: 182710, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LO DISPUESTO EN DIVERSOS PRECEPTOS DE UN PRESUPUESTO DE EGRESOS EN CUANTO NO CONSTITUYEN NORMAS GENERALES [OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, Y LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO (EN LA PARTE QUE ASIGNA EL PRESUPUESTO TOTAL AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS) Y DÉCIMO OCTAVO, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ASÍ COMO EL ANEXO 2, DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTOS DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO LOCALES RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021.



SENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

V. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IX. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA SU APROBACIÓN.

X. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA REVISAR, MODIFICAR, ALTERAR O REDUCIR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS REMITIDO POR EL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD.

XI. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE A LA LEGISLATURA ESTATAL APROBARLO POR CUANDO MENOS EL EQUIVALENTE AL CUATRO PUNTO SIETE POR CIENTO (4.7%) DEL GASTO TOTAL PROGRAMABLE AUTORIZADO PARA EL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40,



FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL (OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XII. PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA MODIFICAR, ALTERAR O REDUCIR LOS REMITIDOS POR OTROS PODERES ESTÁ CONDICIONADA AL DEBER DE JUSTIFICAR ESA DETERMINACIÓN.

XIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA MODIFICACIÓN REALIZADA POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS REMITIDO POR AQUÉL PARA SU INCORPORACIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y POSTERIOR ENVÍO AL CONGRESO ESTATAL PARA SU APROBACIÓN LESIONA SU INDEPENDENCIA Y VULNERA EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ DEL OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIV. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL EN LOS TÉRMINOS REMITIDOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO SIN GARANTIZAR QUE SU MONTO CORRESPONDE AL CUATRO PUNTO SIETE POR CIENTO (4.7%) DEL GASTO TOTAL PROGRAMABLE DEL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE Y SIN JUSTIFICAR LA DETERMINACIÓN DE REDUCIR LA CANTIDAD SOLICITADA POR AQUÉL IMPLICA UNA AFECTACIÓN A SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS Y UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO (INVALIDEZ DEL OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).



XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ EN VÍA DE CONSECUENCIA DEL DECRETO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO (EN LA PARTE QUE ASIGNA EL PRESUPUESTO TOTAL AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS) Y DÉCIMO OCTAVO, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ASÍ COMO EL ANEXO 2, DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, SIN DILACIÓN ALGUNA, TOMÉ LAS MEDIDAS INDISPENSABLES PARA GARANTIZAR QUE SE OTORQUE AL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA UNA CANTIDAD EQUIVALENTE AL CUATRO PUNTO SIETE POR CIENTO (4.7%) DEL GASTO PROGRAMABLE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, PARA LO CUAL DEBERÁ PRECISAR, CON TODA CLARIDAD Y CERTEZA, CÓMO QUEDÓ COMPRENDIDO EL GASTO PROGRAMABLE DEL EJERCICIO DOS MIL VEINTIUNO, CON QUÉ CONCEPTOS Y PARTIDAS PRESUPUESTARIAS Y POR QUÉ, ATENDIENDO A LOS PARÁMETROS Y REGLAS QUE PARA TAL EFECTO PREVÉ EL ARTÍCULO 2, FRACCIONES XVII, XVIII, XX Y XXI, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA ESE EJERCICIO FISCAL, HECHO LO ANTERIOR, TRANSFIERA AL PODER JUDICIAL ACTOR LA CANTIDAD QUE, EN SU CASO, RESULTE DE LA DIFERENCIA ENTRE EL CUATRO PUNTO SIETE POR CIENTO (4.7%) DEL GASTO PROGRAMABLE AUTORIZADO EN EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA DOS MIL VEINTIUNO Y LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA QUE SE LE HIZO [INVALIDEZ DEL OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO (EN LA PARTE QUE ASIGNA



EL PRESUPUESTO TOTAL AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS) Y DÉCIMO OCTAVO, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ASÍ COMO EL ANEXO 2, DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS [INVALIDEZ DEL OFICIO GOG/087/2020, DE TREINTA DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS REMITIÓ AL CONGRESO LOCAL EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO (EN LA PARTE QUE ASIGNA EL PRESUPUESTO TOTAL AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS) Y DÉCIMO OCTAVO, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ASÍ COMO EL ANEXO 2, DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 24 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIERON SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 15/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra la alteración del presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos al presentar la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, la aprobación del presupuesto y otros actos.

I. Antecedentes

1. **Promoción de la demanda.** Por escrito recibido el doce de febrero del dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el representante del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional contra la alteración a su presupuesto en la *Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno* y otros actos, atribuidos tanto al Gobernador Constitucional de Morelos como a su Congreso Local.

2. **Admisión de las demandas.** Por acuerdo de dieciocho de febrero del año en curso, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número **15/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor.

3. En proveído de nueve de marzo siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo por ofrecidas las pruebas, ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos para que contestaran la demanda y remitieran los documentos relacionados con los actos impugnados. Además, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

4. **Informes.** En proveído de dieciocho de mayo del dos mil veintiuno, se tuvieron por recibidas las contestaciones de demanda tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo del Estado de Morelos, con las que se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.



5. **Cierre de instrucción.** Luego de celebrada la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), mediante proveído de catorce de julio siguiente se cerró la instrucción.

6. **Avocamiento.** En atención al dictamen formulado por el Ministro instructor, mediante proveído de dieciocho de noviembre del dos mil veintiuno la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto.

II. Competencia

7. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la ley reglamentaria, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se impugnan actos que no constituyen normas generales.

III. Precisión de los actos impugnados

8. Como cuestión preliminar y tomando en cuenta que la congruencia de las sentencias es una cuestión de orden público, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 40 y 41, fracción I, de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima necesario precisar los actos impugnados.

9. Para tal efecto se toma en cuenta que de la demanda de controversia se advierte que la parte actora señaló como actos impugnados los siguientes:

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

"A) Del Gobernador Constitucional del Estado se demanda:

"La alteración del presupuesto del Poder Judicial del Estado al presentar al Congreso la 'Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del



Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021' (en adelante, la iniciativa de decreto), mediante oficio número GOG/087/2020, de 30 de septiembre de 2020.

"Respecto de la presentación de esa iniciativa de decreto se puede leer en el capítulo de antecedentes del Decreto Número Mil Ciento Cincuenta y Cinco por el que se aprueba el de (sic) Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021' (en adelante, el decreto), publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el 31 de diciembre de 2020.

"...

"B) Del Congreso del Estado de Morelos se demanda:

"No haber aprobado el presupuesto que le corresponde al Poder Judicial del Estado, en el sentido de que le era obligatorio asignar para el Poder Judicial de Morelos una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba.

"Esa omisión impugnada quedó evidenciada en el aludido decreto publicado el 31 de diciembre de 2020; y, en específico, en el primer cuadro que forma parte de su artículo décimo sexto, en el rubro que tiene por concepto 'Poder Judicial', así como en su artículo décimo octavo, y en los anexos 2, 11, 14 y 16, los cuales son parte de dicho decreto. Por este motivo se deben considerar combatidos como parte de aquella omisión, tanto el decreto referido, como sus artículos y anexos destacados.

"En adición a lo anterior, también se impugna el no haber asignado al Poder Judicial del Estado de Morelos la cantidad señalada en su anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021, de \$120'000,000.00 (ciento veinte millones de pesos 00/100 M.N.), que se necesitan destinar a la implementación del Tribunal de Justicia Laboral, que por mandato constitucional debe



implementar el Poder Judicial de cada entidad federativa, y que por lo que hace al Estado de Morelos, debió iniciar funciones en octubre de dos mil veinte.

"Finalmente, se le demanda al Poder Legislativo del Estado no haber asignado al Poder Judicial actor una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del pago de pensiones y jubilaciones; ni una cantidad suficiente y adecuada para el pago de los incrementos salariales de los decretos pensionarios que se han emitido desde el año 2015, y que en el propio articulado de los mismos, dispone el incremento de la pensión atendiendo al porcentaje que incrementa año con año el salario mínimo. Cantidades que fueron solicitadas en el anteproyecto de presupuesto de egresos presentada al Poder Ejecutivo del Estado. ..."

10. En el capítulo de conceptos de invalidez, la parte actora propuso argumentos tendentes a evidenciar: a) la falta de competencia del gobernador estatal para modificar el anteproyecto de presupuesto que le hubiera remitido por ser violatoria, además de la independencia judicial; y, b) que la cantidad final presupuestaria que se le asignó por parte del Congreso Estatal también atenta contra la independencia judicial en tanto le impide cumplir sus obligaciones y operar con normalidad, con independencia de que ni siquiera alcanza el cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que le debe ser asignado en términos de la Constitución Local.

11. Ahora, como quedó de manifiesto con la transcripción aquí realizada, la parte actora señaló los actos lesivos de su esfera de derechos atribuidos al Congreso del Estado que se corroboran con lo dispuesto por los artículos décimo sexto y décimo octavo del presupuesto de egresos aprobado por la autoridad demandada, así como en los anexos 2, 11, 14 y 16, que establecen:

"Artículo décimo sexto. El gasto neto total previsto en el presente presupuesto de egresos asciende a la cantidad de \$27,144'791,971.00 (veintisiete mil ciento cuarenta y cuatro millones setecientos noventa y un mil novecientos setenta y un pesos 00/100 M.N.) y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos y se distribuye de la siguiente manera: ...

Presupuesto 2021				
Pesos				
Concepto	Total	Estatal	Ramo 33	EN EJECUCIÓN
Poder Legislativo	433,500,000.00	433,500,000.00	-	-
Poder Judicial	549,034,000.00	549,034,000.00	-	-
Tribunal Electoral del Estado de Morelos	33,025,000.00	33,025,000.00	-	-
Tribunal de Justicia Administrativa	41,500,001.00	41,500,001.00	-	-
Organismos Públicos Autónomos	1,669,639,408.28	1,669,639,408.28	-	-
Institutos Auxiliares	14,729,000.00	14,729,000.00	-	-
Poder Ejecutivo	3,484,162,771.85	2,557,474,281.85	926,688,490.00	-
Gasto Corriente	2,215,145,550.85	2,215,145,550.85	-	-
Bienes Muebles e Inmuebles	2,000,000.00	2,000,000.00	-	-
Gasto de Capital	1,267,017,221.00	340,328,731.00	926,688,490.00	-
Inversión Pública	1,267,017,221.00	340,328,731.00	926,688,490.00	-
Transferencias a Organismos	14,543,375,299.67	4,648,012,162.67	9,895,363,128.00	-
Estatales	4,648,012,162.67	4,648,012,162.67	-	-
Ramo 33	9,895,363,128.00	-	9,895,363,128.00	-
Deuda Pública	945,687,000.00	592,590,591.00	353,096,409.00	-
Municipios	5,363,262,397.05	3,145,966,057.05	2,217,296,340.00	-
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	2,217,296,340.00	-	2,217,296,340.00	-
Fondo III (FISM)	867,488,862.00	-	867,488,862.00	-
Fondo IV Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Distrito Federal	1,349,807,478.00	-	1,349,807,478.00	-
Participaciones	2,900,155,174.00	2,900,155,174.00	-	-
Impuestos	4,525,669.00	4,525,669.00	-	-
FAEDE	206,285,214.05	206,285,214.05	-	-
Incentivos Policias Municipales	15,000,000.00	15,000,000.00	-	-
Laudos y sentencias ejecutoriadas Municipales	20,000,000.00	20,000,000.00	-	-
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	66,877,102.15	66,877,102.15	-	-
TOTALES	27,144,791,971.00	13,752,347,204.00	13,392,444,367.00	-



"Artículo décimo octavo. Para el Poder Judicial se prevén asignaciones por la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), distribuidos de conformidad con el anexo 2.

"La cantidad autorizada para el Poder Judicial en el presente decreto se integra por los recursos necesarios, que deberá utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos y demás obligaciones que en general deban cumplirse.

"Para el Tribunal de Justicia Administrativa se le asigna la cantidad de \$41'500,001.00 (cuarenta y un millones quinientos mil un pesos 00/100 M.N.), mismo que se desglosa en el anexo 18.

"Asimismo, al Tribunal Electoral del Estado de Morelos se le asigna la cantidad de \$33'025,000.00 (treinta y tres millones veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), mismo que se desglosa en el anexo 24.

"Con base a los artículos 108 y 109-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, a los Tribunales: Electoral del Estado de Morelos y de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, se consideran en anexos independientes al Poder Judicial, en razón de su autonomía."

Anexo 2

Anexo 2 Poder Judicial Pesos	
Concepto	Importe
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos	449'034,000.00
Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia	75'000,000.00
Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	25'000,000.00
Total	549'034,000.00



Anexo 11

Anexo 11 Clasificación administrativa Pesos	
Concepto	Importe
Total	27,144'791,971.00
Poder Ejecutivo	3,803'932,493.85
Poder Legislativo	433'500,000.00
Poder Judicial	549'034,000.00
Tribunal Electoral del Estado de Morelos	33'025,000.00
Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos	41'500,001.00
Organismos Públicos Autónomos	1,669'639,408.28
Institutos Auxiliares	14'729,000.00
Otras Entidades Paraestatales y Organismos	14,223'605,568.67
Municipios	5,383'262,397.05
Deuda Pública y ADEFAS	1,012'564,102.15

Anexo 14 (en la parte que interesa)

ANEXO 14 Clasificación por Fuente de Financiamiento y Procedencia				
Dependencia	Unidad	Fuente de Financiamiento	Procedencia	Importe
Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia	Recursos federales (no etiquetado)	2021 R28 participaciones federales	524'034,000.00
Poder Judicial	Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	Recursos federales (no etiquetado)	2021 R28 participaciones federales	25'000,000.00



Anexo 16 (en la parte que interesa)

ANEXO 16 Clasificación por Dependencia y Unidad Responsable Pesos		
Dependencia	Unidad Responsable	Importe
Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia	524'034,000.00
Poder Judicial	Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	25'000,000.00"

12. De los actos que la parte actora destacó como impugnados se advierte que los que atribuyó al Congreso Local no son, por sí mismos, susceptibles de ser impugnados a través de una controversia constitucional sino que, en realidad, corresponden a violaciones que reprocha a la autoridad demandada y, por ende, constituyen propiamente conceptos de invalidez tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad de la actuación de esa autoridad demandada, tanto es así que el capítulo correspondiente a los conceptos de invalidez insiste en que al no haberse aprobado los montos solicitados, el Congreso Local violó su independencia judicial.

13. En efecto, lo que la parte actora reprocha como una falta de asignación de recursos suficientes, en realidad se trata del vicio que pretende atribuir al presupuesto que el Congreso Local aprobó, afirmación que se corrobora si se toma en cuenta que al haber precisado en la demanda que la falta de diversas asignaciones quedó evidenciada en los artículos décimo sexto y décimo octavo, así como en los anexos 2, 11, 14 y 16 del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, queda de manifiesto que los actos del Congreso Local que en todo caso pudieran afectar la esfera jurídica de la parte actora lo constituyen, precisamente, los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2 que constituyen propiamente la asignación y distribución presupuestaria al Poder Judicial del Estado de Morelos que se reprocha insuficiente.

14. Sobre esas bases, esta Segunda Sala considera que los actos impugnados en esta controversia constitucional lo constituyen:



a. **Del gobernador del Estado de Morelos:** El oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del que remitió al Congreso Local el proyecto de presupuesto de egresos (y en el que alteró la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Judicial de esa entidad federativa); y

b. **Del Congreso del Estado de Morelos:** Los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, a través de los cuales se asignó y distribuyó la partida presupuestaria asignada al Poder Judicial Estatal.

IV. Oportunidad

15. Por razón de técnica en la exposición se examinarán primero los argumentos que proponen las autoridades demandadas a guisa de causa de improcedencia en relación con el oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte y que se relacionan con la extemporaneidad de la demanda. Posteriormente, se verificará la oportunidad.

16. Al contestar la demanda, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos sostuvieron que se debe sobreseer en la controversia constitucional respecto del acto consistente en el oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del que el gobernador estatal remitió al Congreso Local el proyecto de presupuesto de egresos (y en el que alteró la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Judicial de esa entidad federativa), en virtud de que la demanda fue promovida en forma extemporánea.

17. Afirman que si el oficio impugnado es de treinta de septiembre del dos mil veinte, resulta claro que el plazo para computar la promoción de la controversia comenzó a correr desde el día siguiente a esa fecha en términos del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria, que establece que el plazo para la promoción de la demanda, tratándose de actos, será de treinta días contados a partir del día siguiente a aquel en que conforme a la ley del propio acto surta



efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

18. Agregan que, si la parte actora refirió en su propia demanda que el oficio impugnado es de treinta de septiembre del dos mil veinte, resulta claro que se ostentó sabedora de su contenido y, por ende, procede el sobreseimiento.

19. De la lectura de los argumentos antes sintetizados se advierte que las demandadas consideran que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque su promoción es extemporánea **partiendo de la premisa de que la actora tuvo conocimiento del oficio impugnado desde el treinta de septiembre del dos mil veinte.**

20. A efecto de examinar su proposición conviene tener en cuenta lo dispuesto por los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción I, de la ley reglamentaria, que establecen:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y



"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

21. De la interpretación de los preceptos transcritos se advierte que las controversias constitucionales serán improcedentes cuando sean promovidas en forma extemporánea, disposición que encuentra su razón de ser en el hecho de que la parte actora, a través de su silencio, consiente el acto o norma general que estima lesivos de su esfera jurídica.

22. En efecto, cuando el sujeto legitimado para promover controversias constitucionales no ejerce oportunamente su acción contra el acto o norma que estima violatorios de su esfera jurídica, precluye su derecho para impugnarlos una vez que transcurrieron los plazos reconocidos por la ley para intentarlo porque opera una presunción legal en su contra, pues, ante su omisión, el legislador considera que pese al daño que ese acto o norma le pudiera generar, lo aceptó y consintió.

23. Ahora, el artículo 21 establece los plazos en que se podrá promover controversia constitucional distinguiendo el tipo de acto que se impugne. Concretamente, su fracción I prevé el plazo para el caso en que se impugnen actos y dispone que se contará con treinta días que se computarán, según se trate, de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente a aquel al en que surta efectos su notificación conforme a la ley que lo rija; b) a partir del día siguiente a aquel al en que la parte actora hubiera tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al día siguiente a aquel en que la parte actora se ostente sabedora.

24. Al utilizar la conjunción disyuntiva "o" el legislador reguló que el cómputo para la promoción de la demanda se hará según se actualice el supuesto de conocimiento del acto impugnado por la parte actora.

25. En relación con la oportunidad en la promoción de los diversos medios de defensa que existen en nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha sido prolija en establecer que las leyes procesales deben prever un plazo cierto para comenzar a computar el plazo y que garantice que la parte



a quien pudiera afectar un acto o norma general se encuentre en aptitud legal de defenderse en caso de que lo estime lesivo de su esfera jurídica.

26. Por tanto, el examen de la oportunidad en la promoción de una demanda debe partir de la base de que quien impugne el acto o norma respectiva lo hubiera conocido fehacientemente a fin de estar en aptitud legal de defenderse. No podría ser de otro modo, pues sin el conocimiento del acto no se estaría en posibilidad de combatirlo.

27. Sentado lo anterior, se hace referencia al caso concreto en que, como se dijo, la parte actora impugna el oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del cual el gobernador estatal remitió al Congreso Local el proyecto de presupuesto de egresos (y en el que alteró la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Judicial de esa entidad federativa).

28. En su demanda de controversia sostiene que tuvo conocimiento de ese acto al haberse publicado el *Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, pues basta la lectura del capítulo de "Antecedentes" de ese decreto legislativo para advertir que la iniciativa de decreto fue remitida por el gobernador a través de ese oficio.

29. Es decir, la parte actora no acude a impugnar el oficio multirreferido a partir de que se le hubiera notificado, sino a partir de que tuvo conocimiento de su contenido y sostiene que esto sucedió al publicarse el decreto legislativo que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sin que de autos de esta controversia ni de sus legajos se advierta alguna documental u otra prueba demostrativa de que hubiera sido notificada del citado oficio ni de que hubiera tenido conocimiento en una fecha anterior a la que afirma.

30. Cabe precisar que los demandados se limitan a afirmar que, si la propia actora reconoció en su demanda que el oficio impugnado es de treinta de septiembre del dos mil veinte, entonces debe tenersele como sabedora desde esa fecha. Sin embargo, no controvierten la afirmación que hizo en su demanda de que conoció sobre su existencia con motivo de la publicación del decreto



legislativo que contiene el presupuesto de egresos ni mucho menos exhiben algún medio de prueba demostrativo de que, efectivamente, hubiera tenido conocimiento fehaciente del oficio impugnado desde esa fecha o se le hubiera notificado.

31. Por el contrario, existen indicios de que, efectivamente, la parte actora no fue notificada de la emisión del oficio respectivo, pues de los legajos de pruebas se advierte que el paquete económico dos mil veintiuno a través del que se remitió al Congreso Local el presupuesto de egresos se encuentra dirigido al diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos y que dicha remisión tuvo fundamento en los artículos 32, párrafo segundo, 42, fracción I, 57 y 70, fracciones I y XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 6, 9, fracción II, y 23, fracciones I, II y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, y 2 y 10 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de cuyo contenido no se advierte que el gobernador de esa entidad federativa tenga obligación de notificar al Poder Judicial Estatal la remisión del paquete económico ni mucho menos su contenido, ya que únicamente refieren a la obligación jurídica de aquél de remitir al Congreso Local el paquete económico correspondiente.

32. Además, en todo caso, la alteración que hubiera realizado el gobernador al anteproyecto que le fue remitido por el Poder Judicial Estatal forma parte del procedimiento legislativo de aprobación del presupuesto de egresos y, por ende, constituye una unidad indisoluble con éste. De ahí que no sea posible impugnarla por separado, máxime que, como se mencionó, fue conocida por la parte actora precisamente hasta que se publicó el presupuesto.

33. De ahí que sea inexacto que deba considerarse al treinta de septiembre del dos mil veinte como base para el inicio del cómputo del plazo para promover la controversia, en virtud de que no existe prueba demostrativa de que la parte actora hubiera tenido conocimiento del oficio impugnado desde esa fecha. Por el contrario, subsiste su afirmación en el sentido de que conoció sobre su existencia con motivo de la publicación del Presupuesto de Egresos, por haber sido referido en el capítulo denominado "*Antecedentes*".



34. Sentadas las bases anteriores se procede a verificar la oportunidad en la promoción de la controversia de ambos actos impugnados para lo que se toma en cuenta que el *Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el treinta y uno de diciembre del dos mil veinte, por lo que ésa es la fecha en que la parte actora los conoció.

35. Así, el plazo para promover la controversia constitucional inició el lunes cuatro de enero y concluyó el martes dieciséis de febrero del año en curso, descontando en el cómputo respectivo los días viernes primero de enero, sábado dos, domingo tres, sábado nueve, domingo diez, sábado dieciséis, domingo diecisiete, sábado veintitrés, domingo veinticuatro, sábado treinta y domingo treinta y uno de enero, así como lunes uno, viernes cinco, sábado seis, domingo siete, sábado trece y domingo catorce de febrero siguientes, por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

36. Por tanto, si la demanda fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de febrero del dos mil veintiuno, esto es, al vigésimo sexto día hábil, resulta claro que su promoción es oportuna.

V. Legitimación

37. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. Por tanto, es necesario verificar la legitimación de las partes en esta controversia.

38. **Legitimación activa.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, quien demostró contar con ese carácter con la copia certificada del acta de la



sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno de cinco de mayo del dos mil veinte en que se le designó como presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa quien, además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos cuenta con la atribución de *[r]epresentar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia.*

39. **Legitimación pasiva.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva toda vez que comparece por conducto del consejero jurídico de esa entidad federativa, personalidad que acredita con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número cinco mil seiscientos cuarenta y ocho, de ocho de noviembre del dos mil dieciocho, en que se publicó el nombramiento que se otorgó en su favor, autoridad que cuenta con la representación legal del Poder Ejecutivo Local en términos del artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos que establece que a la consejería jurídica corresponde la atribución de *[r]epresentar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, acuerdo que también consta en el Periódico Oficial el dieciséis de abril del dos mil diecinueve en que se publicó el *Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos.*

40. Por su parte, el Poder Legislativo Local comparece por conducto del vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acredita con el acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio del dos mil veinte y continuada el treinta y uno de agosto siguiente en que se le designó con ese carácter, cargo público que de conformidad con el artículo 38 en relación con el diverso 36, fracción XVI, ambos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, cuenta con la representación legal, toda vez que conforme a esas normas jurídicas, el vicepresidente de la Mesa Directiva sustituirá en sus ausencias al presidente –quien tiene la representación legal del Congreso en cualquier asunto del que sea parte– y, si en el caso, el presidente de la Mesa Directiva renunció al cargo el once de febrero del año en curso, es claro que el vicepresidente cuenta con la representación legal del Congreso.



VI. Estudio de fondo

41. Al no existir alguna otra causa de improcedencia alegada por las partes ni que esta Segunda Sala advierta de oficio, en este apartado se examinará el fondo del asunto.

42. Por cuestión de técnica y método en la exposición se analizarán en primer lugar los argumentos a través de los que la parte actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del que el gobernador estatal remitió al Congreso Local el proyecto de presupuesto de egresos (y en el que alteró la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Judicial de esa entidad federativa).

43. Alega que de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, remitió al gobernador del Estado de Morelos un anteproyecto de presupuesto solicitando un monto total de \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 M.N.), sin embargo, sin contar con facultades para ello, este último lo modificó para reducirlo a la cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

44. Explica que esa reducción es violatoria de los artículos 17, antepenúltimo párrafo, y 116, fracción III, constitucionales, en tanto vulnera los principios de división de poderes, independencia judicial y autonomía presupuestaria del Poder Judicial Estatal, tal como ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 9/2007 y en las diversas jurisprudencias P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y P./J. 79/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE VIOLACIÓN DE PODERES."



45. Finalmente, sostiene que este Alto Tribunal tiene una sólida doctrina jurisprudencial al respecto tal como se puede advertir de las controversias constitucionales 10/2005, 19/2005, 42/2006, 9/2007, 56/2010, 85/2010, 112/2016 y 130/2016, en el sentido de que son inconstitucionales las intromisiones a la autonomía presupuestal de los Poderes Judiciales Locales. En esa medida, el gobernador de Morelos no podía alterar el proyecto de presupuesto que al efecto le remitió como Poder Judicial Estatal.

46. Como se ve, a través de sus argumentos, la parte actora pretende demostrar que el gobernador de Morelos carece de facultades para alterar el anteproyecto de presupuesto que le remitió y que, al hacerlo, se transgredieron los principios de división de poderes, autonomía presupuestal y, en consecuencia, independencia judicial.

47. Para determinar el tratamiento que deba darse a sus argumentos conviene tener en cuenta que al resolver la controversia constitucional 35/2000, el Tribunal Pleno estableció que el artículo 116 constitucional dispone, en lo general, la prohibición de que se reúnan dos o más poderes de las entidades federativas en una sola persona o corporación. Es decir, obliga a sus destinatarios a respetar el principio de división de poderes.

48. Concretamente, explicó, su fracción III establece que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en cuanto a su conformación y el ejercicio de sus funciones. Por tanto, la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes simplemente porque, dada la conformación de la norma constitucional, aquéllos quedan inmersos en éste. Así, no se puede hablar de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos (el Judicial) no es autónomo ni independiente.

49. En la sentencia respectiva, el Pleno de esta Suprema Corte explicó que la violación a los principios constitucionales referidos no es una cuestión que se pueda analizar con un parámetro que permita definir con contundencia y claridad que la violación se acreditó o no. Se trata, en todo caso, de una cuestión gradual, ya que tanto la independencia como la autonomía son valores que admiten niveles de completitud y, por ende, de afectación.



50. Así, es necesario establecer un parámetro o mecanismo de evaluación que permita definir la afectación tanto a la autonomía como la independencia judicial para lo que es necesario tener en cuenta que de acuerdo con el primer párrafo del artículo 116 constitucional, el poder de cada una de las entidades federativas debe estar dividido para su ejercicio en tres Poderes, de manera que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés, en el entendido de que tal principio lleva al operador jurídico a considerar que contiene implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos estatales en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido.

51. Sin embargo, no es posible hablar de una prohibición a secas pues, como ya se apuntó, la autonomía y la independencia judiciales admiten grados. Así, se consideró que **son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas**, a fin de que respeten el principio de división de poderes: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación con respecto a los restantes. En otras palabras, ninguno de los poderes públicos de los Estados de la Federación podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro poder.

52. En relación con la no intromisión, el Tribunal Pleno sostuvo que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes porque, para actualizarse, basta con que uno de ellos se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el poder que se entremete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes es tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio.

53. Por su parte, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, pues implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues, el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la



opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

54. Finalmente, la subordinación se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que, además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

55. Así, estos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo. Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior, y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.

56. Sentadas esas bases, el Tribunal Pleno explicó que el **artículo 116 constitucional establece una serie de contenidos tendentes a garantizar la autonomía y la independencia de los Poderes Judiciales Locales**. Es decir, ha establecido las modalidades concretas respecto de las cuales no es posible admitir intromisiones, dependencias o subordinaciones por parte de un poder público respecto de otros.

57. En lo que toca a la esfera reservada a los Poderes Judiciales de los Estados, la fracción III del propio artículo 116 establece principios que implican la inamovilidad, la inmutabilidad salarial (que se refiere a la remuneración adecuada y no disminuable) y la carrera judicial de los juzgadores, tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



58. Además, también existe la **autonomía de la gestión presupuestal** que se erige como condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia. Sin aquélla, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores. Por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, **la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse a la remuneración adecuada y no disminuíble, carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales.**

59. Así, si se tiene en cuenta que **la autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales, es claro que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello conllevaría, como ya se dijo, a la violación del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 constitucional.**

60. Por lo demás, este principio de autonomía en la gestión presupuestal tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en él se estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales; cuestiones éstas que difícilmente se pueden cumplir sin la referida autonomía presupuestal.

60. Con base en esas explicaciones, el Tribunal Pleno concluyó que el principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de los Estados, se violenta cuando se cumplen las siguientes condiciones:

a. Que en cumplimiento de una norma jurídica, **o bien de manera libre**, se actualice una conducta imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

b. Que dicha conducta implique la **intromisión**, en los términos antes definidos, de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de esos poderes realice actos que coloquen al Poder Judicial en un Estado de **dependencia** o de **subordinación** con respecto a él.



c: Que la **intromisión, dependencia o subordinación** de otro poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos:

1) Nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del Poder Judicial.

2) Inmutabilidad salarial (remuneración adecuada y no disminuable).

3) Carrera judicial.

4) **Autonomía en la gestión presupuestal.**

62. Dichas consideraciones quedaron reflejadas, entre otras, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre del dos mil cuatro, página 1187, con número de registro digital: 180538, que establece:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un Estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."

63. Así como en la jurisprudencia P./J. 83/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre del dos mil cuatro, página 1187, con número de registro digital: 180537, que dice:



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

64. Ahora, al resolver la diversa controversia constitucional 10/2005, en que se analizó si fue o no correcta la alteración que el gobernador del Estado de Baja California realizó al anteproyecto de presupuesto que le remitió el tribunal electoral de esa entidad federativa, el Tribunal Pleno consideró que un factor relevante a considerar es que de conformidad con el principio de legalidad reconocido por el artículo 16, primer párrafo, constitucional, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite expresamente.

65. Es decir, conforme a dicha norma constitucional, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos por ella determinados. Luego, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de la actuación de las autoridades está subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento.

66. En ese mismo asunto se consideró que la actuación no autorizada ni facultada del gobernador de la entidad federativa que altera el proyecto de



presupuesto de egresos que le remite Tribunal de Justicia Electoral Estatal, no sólo afecta su esfera de competencia, sino que también trastoca la garantía de autonomía presupuestal de los órganos judiciales reconocida constitucionalmente.

67. Sentadas las bases anteriores esta Segunda Sala estima necesario tener en cuenta las normas constitucionales que regulan el procedimiento de aprobación del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos y que, en la parte que interesan, son las siguientes:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que



corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de sus obligaciones.

"A solicitud del Ejecutivo del Estado podrán ampliarse los plazos de presentación de las Leyes de Ingresos, cuentas públicas y Presupuestos de Egresos, a que se refiere este artículo, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pero será obligación de la Secretaría del Despacho a cargo de la Hacienda Pública comparecer ante el Congreso para informar sobre las razones que la motiven. En el ámbito municipal la atribución anterior corresponderá a los presidentes municipales pudiendo comparecer en su representación el tesorero municipal.

"...

"La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación. En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de presupuesto de egresos del Estado y de la ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes, casos en los cuales, dichos ordenamientos iniciarán su vigencia a partir del día



siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si el Congreso del Estado aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y en la ley de la materia.

"Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el presupuesto de egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. En todo caso, las Leyes de Ingresos y presupuesto de egresos deberán respetar las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Poder Legislativo del Estado. En este caso, si en el presupuesto de egresos del Estado hubiese recursos aprobados por ser año electoral, se entenderá que sólo se autorizan recursos referentes al último año en el que no hubo elecciones, para el normal funcionamiento de las instituciones electorales y partidos políticos. Asimismo, en caso de que en la Ley de Ingresos del Estado o en las Leyes de Ingresos Municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior se hubiesen autorizado montos de endeudamiento y, en su caso, la contratación de empréstitos, dichas autorizaciones no se considerarán renovadas.

"En los casos en que, de acuerdo a lo previsto en este artículo, el presupuesto de egresos del Estado deba continuar vigente no obstante haber sido aprobado para el ejercicio fiscal anterior, las partidas correspondientes al pago de obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que hubiesen sido autorizadas en el presupuesto anterior se ajustarán en su monto, de manera automática, en función de las obligaciones contraídas.

"La falta de presentación oportuna, en los plazos que señala esta Constitución de las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, así como de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado y de las Leyes de Ingresos de los Municipios, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las leyes respectivas, independientemente de las revisiones e inspecciones que realice



la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado y de las responsabilidades que se deriven o puedan derivarse por el ejercicio de los recursos públicos.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"I. (Derogada, P.O. 13 de octubre de 1993)

"...

"V. **Fijar los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos.** Asimismo, debe autorizar en el presupuesto de egresos las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos. **Además, deberá asignar en cada ejercicio fiscal al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba;**

"...



"Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.

"Artículo **70**. Son facultades del gobernador del Estado:

"I. Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.

"II. Hacer observaciones a los proyectos de leyes o decretos que apruebe y le remita el Congreso.

"III. Pedir a la Diputación Permanente que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, si la urgencia e importancia del asunto así lo requieren.

"IV. Nombrar, remover y conceder licencias a los servidores públicos, así como a los demás trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo, con arreglo a las leyes a que se refiere la fracción XX del artículo 40 de esta Constitución.

"V. Como responsable de la administración pública y de la hacienda pública cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos.

"VI. Designar o nombrar a los secretarios de despacho y al consejero jurídico, en una proporción que no exceda la mitad para un mismo género. El nombramiento del secretario de la Contraloría se sujetará a la ratificación del Congreso del Estado.

"VII. Conceder o negar indulto con arreglo a la ley, a los reos sentenciados por los tribunales del Estado.

"VIII. Imponer como corrección, arresto hasta por treinta y seis horas o multa; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente.

"IX. Visitar el Estado en sus correspondientes Municipios, ya sea personalmente o por medio de servidores públicos en los que delegue su representación.



"Dentro del proceso de la planeación y programación democrática, así como de las acciones de evaluación y los ajustes que de ello puedan derivarse, las visitas y en general todas las acciones deberán considerar invariablemente la presencia y participación del presidente municipal del lugar al que corresponda, del diputado local del distrito respectivo y de la Comisión que del H. Congreso del Estado corresponda.

"X. Convocar a elecciones de Congreso, únicamente en los casos de los artículos 68 y 69 de esta Constitución.

"XI. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2015)

XII. Excitar a los Poderes de la Unión para que presten protección al Estado, conforme al artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"XII Bis. Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que investigue hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.

"XIII. Administrar, programar y difundir sin ningún tipo de censura a través de los medios electrónicos del Estado, las acciones de los tres poderes del Estado y todas aquellas actividades que den a conocer el diario acontecer de la entidad, que fomenten en la sociedad la cultura política y democrática.

"XIV. Impedir los abusos de la fuerza armada contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriere.

"XV. En el ámbito de su competencia, expedir y certificar títulos profesionales de acuerdo con los requisitos que establezcan las leyes respectivas.

"XVI. Publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones federales a que este obligado.

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

"a) Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;



"b) Expedir los reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal, y

"c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como órgano de difusión;

"XVIII. Remitir al Congreso:

"Para su revisión:

"a) Durante el primer año de gobierno, dentro del primer cuatrimestre, el Plan Estatal de Desarrollo, así como sus propuestas de modificación;

"b) Los programas operativos anuales sectoriales y por dependencia u organismo auxiliares, mismos que deberán ser presentados al inicio del ejercicio constitucional de gobierno dentro del primer semestre; y en los subsecuentes ejercicios a más tardar el 30 de noviembre del año anterior en que deberán operar. Las modificaciones que a los mismos proponga, con toda oportunidad serán sometidos a la consideración del Congreso;

"Para su aprobación:

"c) **Las iniciativas de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, deberán entregarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta Constitución, con las excepciones previstas en éste;**

"d) La Solicitud del Convenio y el Programa de Gobierno de Coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado, misma que podrá presentarse en cualquier momento.

"El convenio y el programa respectivos, deberán ser aprobados por la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del Gobierno de Coalición;

"XIX. Remitir al Congreso del Estado la cuenta pública anual, misma que será congruente con el avance de los programas operativos anuales por sector,



dependencia u organismo auxiliar durante cada ejercicio fiscal y en el plazo que establece el artículo 32 de esta Constitución;

"XX. Como jefe de la Fuerza Pública Estatal, velar por la conservación del orden público y por la seguridad interior y exterior del Estado.

"XXI. Cuidar de la disciplina de la Guardia Nacional.

"XXII. Ejecutar y vigilar el cumplimiento y obligación del gobierno, por conducto de las unidades gubernamentales que estime pertinentes, con la educación pública del Estado, para que ésta sea de calidad con equidad y permanezca laica, gratuita y obligatoria desde el nivel preescolar, primaria, secundaria, hasta la educación media superior, con la participación activa de los padres de familia y la sociedad; tutelando el cumplimiento de las normas federales relativas al ingreso, promoción y permanencia del personal docente de los planteles del Estado, aportando en forma gratuita los libros de texto correspondientes a cada nivel escolar;

"XXIII. Proporcionar a los tribunales el auxilio necesario para el ejercicio de sus funciones y cumplimiento de las resoluciones que dicten.

"XXIV. Coadyuvar y vigilar al cumplimiento del libre ejercicio ciudadano del voto, sea en los procesos electorales, o en las demás formas de participación ciudadana establecidas en el artículo 19 Bis de esta Constitución, apoyando a los organismos electorales con los recursos y la infraestructura necesaria para el pleno desarrollo de sus funciones.

"El apoyo de recursos financieros adicionales, invariablemente requerirá aprobación del Congreso del Estado;

"XXV. Salir del territorio del Estado o separarse de sus funciones, sin autorización del Congreso, hasta por treinta días.

"XXVI. Adoptar todas las medidas necesarias para la buena marcha de la administración estatal. Asimismo, conducir la planeación estatal del desarrollo económico y social del Estado y realizar las acciones conducentes a la formu-



lación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

"XXVII. Solicitar al Congreso del Estado la declaración de desaparición de Ayuntamientos; la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, la revocación del mandato conferido a alguno de los integrantes del Municipio, en los casos previstos por el artículo 41 de este ordenamiento.

"XXVIII. Ejercer todos los derechos y facultades concurrentes que el artículo 27 de la Constitución Federal no reserve a la Nación o a los Municipios;

"XXIX. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"XXX. Conducir las acciones que conforme a la ley y en concurrencia con los Municipios y el Gobierno Federal, deban realizarse en materia de protección del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

"XXXI. Intervenir en todos los negocios en que el Estado sea parte o en los que se vea afectado el interés público.

"XXXII. Solicitar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, inicie los procesos de plebiscito y referéndum en los términos que disponga la Constitución y la normativa aplicable;

"XXXIII. Presentar su declaración patrimonial de bienes en los términos que determine esta Constitución.

"XXXIV. Presentar al Congreso del Estado la terna de ciudadanos de entre quienes se designe al fiscal general del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 79-B, así como solicitar su remoción por las causas graves que establezca la ley, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 79-B de esta Constitución;



"XXXV. Administrar y controlar los centros de reclusión y de custodia preventiva en el Estado, asegurando las medidas tendientes a la readaptación social integral de los individuos, mediante los principios de educación y trabajo, conforme lo disponen las leyes de la materia; y

"XXXVI. Previa autorización del Congreso, contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas conforme a las bases que establezca el Congreso del Estado en la ley respectiva.

"XXXVII. Previa autorización del Congreso, celebrar contratos de colaboración público privada.

"XXXVIII. Previa autorización del Congreso, afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Estado o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos relacionados con los mismos.

"XXXIX. Incluir anualmente, dentro de la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos estatales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, se deberá incluir la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, los organismos descentralizados estatales, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada;

"XL. Informar trimestralmente al Congreso, sobre el ejercicio de las partidas correspondientes a los montos y conceptos de endeudamiento autorizado y con relación a la situación de la deuda pública estatal. Incluyendo, asimismo, información detallada sobre los contratos de colaboración público privada en vigor y sobre la afectación de sus ingresos, como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, en términos de las leyes aplicables, en su caso;



"XLI. Dirigir la política turística estatal y presidir el Consejo Estatal de Turismo, la ley establecerá los términos en que se integrará el mismo. En tal conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los principios de sustentabilidad, competitividad, desarrollo social y seguridad integral a la inversión productiva.

"XLII. Presentar al Congreso del Estado propuestas que se puedan adoptar por éste como iniciativas de leyes generales, de competencia concurrente, o sus reformas; y

"XLIII. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan."

"Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.

"La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, **estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes.**

"...

"Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial."

"Artículo 92-A. La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por



el presidente del mismo, en su integración se observará el principio de paridad de género.

"...

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

"Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;



"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

"VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los juzgados y demás órganos judiciales e integrar el propuesto por el Tribunal Estatal Electoral, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y remitir el proyecto global del Presupuesto del Poder Judicial para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, Secretarías de Acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

68. De los preceptos transcritos –y en relación con el presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos– se advierte lo siguiente:

a) El presupuesto del Poder Judicial es elaborado por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, que deberá remitirlo al gobernador del Estado para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, previa aprobación del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

b) El gobernador del Estado tiene diversas facultades y atribuciones en su ámbito de competencia, dentro de las cuales se encuentra la relativa a remitir al Congreso Local las iniciativas de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

c) A más tardar el uno de octubre de cada año, el Congreso Local recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos.



d) Corresponde al Congreso aprobar el presupuesto de egresos del Estado de Morelos en el entendido de que para el Poder Judicial deberá respetar el equivalente al porcentaje del cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba.

69. En este punto es importante realizar dos precisiones. La primera, que **del cúmulo de atribuciones que el Poder Reformador de la Constitución Local otorgó al gobernador del Estado no se advierte alguna que lo autorice a modificar, alterar ni reducir el proyecto de presupuesto de egresos que le remita el Poder Judicial Local por lo que**, conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio de legalidad que rige la actuación de las autoridades en nuestro país, es lógico **concluir que carece de esa atribución**. Además, **permitir esa intervención de manera libre** implicaría una intromisión en la esfera de competencia del Poder Judicial que versa sobre la autonomía en su gestión presupuestal, cuestión que, como se expuso con anterioridad, se encuentra proscrita por los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

70. La segunda, relacionada con la obligación del Congreso Local de aprobar un porcentaje equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba para el Poder Judicial del Estado de Morelos.

71. Sobre este aspecto es importante mencionar que el artículo 40, fracción V, de la Constitución Local dispone que el Congreso *deberá asignar en cada ejercicio fiscal al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto total del gasto programable autorizado en el Decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba*.

72. Esto significa que, año con año, el Congreso debe calcular, conforme al presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio correspondiente, a cuánto equivale un cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable del ejercicio fiscal correspondiente para garantizar que al Poder Judicial Estatal se le asigne, el equivalente a ese porcentaje.



73. Dicho de otro modo, existe obligación de asignar al Poder Judicial Local ese equivalente, en el entendido, por supuesto, que ese porcentaje constituye solamente el mínimo constitucional que se debe asignar al Poder Judicial de esa entidad federativa, por lo que el legislador está en aptitud de otorgarle un monto mayor, pero nunca uno menor.

74. Sería absurdo concluir, como afirmaron las autoridades demandadas en su contestación de demanda, que el porcentaje previsto en la Constitución Local es el tope máximo y total que se debe asignar como presupuesto al Poder Judicial. Si la propia Constitución de Morelos otorgó a su Poder Judicial la facultad de elaborar su propuesta de proyecto de presupuesto de egresos –que refleje sus necesidades presupuestarias con base en el conocimiento del ejercicio de sus funciones– es lógico que el Congreso Local debe analizar esa propuesta para determinar si resulta viable otorgarla en el monto solicitado, sin embargo, si al emprender ese examen considera que la cantidad asignada debe corresponder a un monto menor al originalmente solicitado, entonces la autoridad legislativa debe justificar por qué esa asignación debe ser menor a ese monto, pero siempre tomando en cuenta que constitucionalmente está vinculada a asignar, por lo menos, **el equivalente** al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable.

75. Sostener lo contrario sería tanto como ignorar que, como ya se expuso, los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios de división de poderes, autonomía e independencia judicial, así como de autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales de las entidades federativas que protegen, por supuesto, su facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de egresos que refleje sus necesidades presupuestarias para cumplir sus objetivos y satisfacer las necesidades públicas que requieran, lo que llevaría, además, a una clara y directa transgresión del artículo 133 constitucional conforme al que ninguna norma local puede contrariar la Constitución Federal.

76. Además, en relación con la discusión y aprobación de los Presupuestos de Egresos, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido prolija y consistente en precisar que si bien las autoridades legislativas tienen la facultad de modificar, alterar e incluso reducir los proyectos de presu-



puesto que le remitan otros poderes y entes públicos, lo cierto es que, cuando lo hagan, tienen el deber de motivar las razones que justifiquen esa decisión.

77. Ahora bien, en virtud de que la Constitución Estatal únicamente fija las bases de elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos, esta Segunda Sala estima conveniente atender a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, que conforme a su artículo 1 tiene por objeto normar las acciones relativas a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, contabilidad y evaluación de los ingresos y egresos públicos.

78. Los artículos 10, 25, 26 y 29 de ese ordenamiento, en la parte que interesa, establecen:

"Artículo 10. Las iniciativas de Ley de Ingresos y **proyectos de presupuesto de egresos se deberán elaborar conforme a lo establecido en la presente ley**, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, tomando como base los objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño.

"Para el Poder Ejecutivo, las iniciativas de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos deberán ser congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo y los programas autorizados que deriven de los mismos, debiendo incluir cuando menos lo siguiente:

"...

"La Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos deberán ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente."

"Artículo 25. Para la formulación de los respectivos proyectos de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios, las depen-



dencias y entidades paraestatales y paramunicipales comprendidas en los mismos, elaborarán su anteproyecto con base en los programas respectivos, y los remitirán en el caso de las dependencias, directamente a la secretaría o a las tesorerías municipales según el caso; las entidades lo harán, en su caso, por conducto de la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

"Los anteproyectos de presupuesto de egresos se elaborarán con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas e igualdad de género.

"La secretaría y las tesorerías municipales enviarán anualmente a las dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales respectivas, durante el mes de junio, un instructivo conforme al cual habrán de elaborarse los anteproyectos y en el cual se señalarán las fechas de entrega correspondientes.

"Los Poderes Legislativo y Judicial formularán sus propios anteproyectos de Presupuesto y los entregarán al Ejecutivo del Estado a más tardar el 1o. de septiembre de cada año para que, conforme a los acuerdos, se ordene su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado. Para el caso de que inicie una nueva Legislatura el término de presentación del anteproyecto de Presupuesto del Poder Legislativo, será el 17 de septiembre."

"Artículo 26. La iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, que presente el titular del Poder Ejecutivo a la Legislatura Local, así como el presupuesto de gasto público de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberá comprender lo relativo al balance presupuestario sostenible y responsabilidad hacendaria, además de los requisitos siguientes:

"...

"El Congreso del Estado de Morelos, por conducto de la presidencia de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública o bien, de la presidencia de la Mesa Directiva, estará facultado para solicitar toda la información y docu-



mentación necesaria para la valoración, dictamen, discusión y votación informada de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos."

"Artículo 29. Las propuestas que realicen los miembros del Congreso del Estado para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el titular del Poder Ejecutivo, deberán observar las disposiciones señaladas en esta ley para la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público y serán sometidas desde luego a la comisión respectiva para su estudio y dictamen."

79. De las normas transcritas tampoco se advierte que el gobernador del Estado de Morelos tenga la atribución de alterar, modificar o reducir el proyecto de presupuesto de egresos que le remita el Poder Judicial.

80. Por el contrario, el último párrafo del artículo 25 es contundente en establecer que los Poderes Legislativo y Judicial formularán sus propios anteproyectos de presupuesto de egresos y los entregarán al Ejecutivo del Estado a más tardar el uno de septiembre de cada año para que, conforme a los acuerdos, se ordene su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.

81. Bastan las explicaciones hasta aquí expuestas para advertir que, tal como alega la parte actora, el gobernador del Estado de Morelos tiene vedada la posibilidad de alterar, modificar o disminuir el proyecto de presupuestos que le remita a efecto de ser enviado, por su conducto, al Congreso Local porque además de no contar con facultades para ello, de hacerlo, se comete una violación a los principios constitucionales de división de poderes, autonomía e independencia judicial al implicar una limitación o afectación a su autonomía en gestión presupuestal tutelada también constitucionalmente.

82. Por tanto, corresponde verificar si, en el caso concreto, el Poder Ejecutivo Local incurrió en esa transgresión, para lo que resulta necesario tener en cuenta que del cúmulo de pruebas que obran en autos se advierte lo siguiente:

a) Por oficio RJD/JUNTA ADMON/787/2020, de veintiocho de agosto del dos mil veinte, el presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta

de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 92-A, de la Constitución Local, y 25, último párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, remitió al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos el anteproyecto de presupuesto de egresos y programa operativo anual dos mil veintiuno del Poder Judicial de esa entidad federativa solicitando una cantidad total de recursos equivalente a \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 M.N.), con la siguiente distribución:

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
 Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y Programa Operativo Anual 2021

Por lo anterior, las cifras que deben incluirse en el Paquete Económico correspondiente al periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 y en el anexo respectivo, por lo que se refiere a las asignaciones al Tribunal Superior de Justicia, deben ser las siguientes:

Anexo 2	
Poder Judicial	
Miles de Pesos	
Concepto	Importe
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	916,832
TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES	41,160
SUB TOTAL PODER JUDICIAL GASTO PROGRAMABLE	957,992
APOYO EXTRAORDINARIO DE DESPESA DE SINDICALIZADOS TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	1,600
APOYO EXTRAORDINARIO DE DESPESA DE JUBILADOS TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (HASTA NIVEL SECRETARIO DE ACUERDOS AL MOMENTO DE JUBILACION)	1,050
DECRETOS PENSIONARIOS DEL TSJ	399,409
IMPLEMENTACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA LABORAL	120,000
Suman	1,480,051

b) Ese oficio fue recibido en la oficina de la Gubernatura del Estado y en la Secretaría de Hacienda Estatal, el día treinta y uno de agosto del dos mil veinte, tal como se desprende de los sellos que en él constan.

c) El treinta de septiembre del dos mil veinte, el gobernador del Estado de Morelos remitió al Congreso Local el paquete económico dos mil veintiuno dentro del que se encontraba la *Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*. En el capítulo correspondiente al Poder Judicial Estatal, dicha

iniciativa reflejó la asignación total de la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), tal como se advierte de la siguiente imagen, en la parte que interesa:

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, asciende a la cantidad de \$27,100'326,624.00 (veintisiete mil cien millones trescientos veintiséis mil seiscientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos; se distribuye de la siguiente manera:

Presupuesto 2021				
Pesos				
Concepto	Total	Estatal	Ramo 33	Convenios Federales
Poder Legislativo	433,500,000.00	433,500,000.00	-	-
Poder Judicial	549,034,000.00	549,034,000.00	-	-
Tribunal Electoral del Estado de Morelos	28,025,000.00	28,025,000.00	-	-
Tribunal de Justicia Administrativa	41,500,001.00	41,500,001.00	-	-
Organismos Públicos Autónomos	1,764,527,775.00	1,764,527,775.00	-	-
Institutos Auxiliares	14,729,000.00	14,729,000.00	-	-
Poder Ejecutivo	3,477,182,771.85	2,550,474,281.85	926,688,490.00	-
Gasto Corriente	2,215,145,550.85	2,215,145,550.85	-	-

Página 295 de 906

d) El treinta y uno de diciembre del dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial estatal el *Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, del que se advierte que el monto asignado al Poder Judicial de esa entidad federativa fue, justamente, el remitido por el gobernador del Estado.

83. De lo hasta aquí expuesto se advierte que, tal como sostiene la parte actora, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos violó los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de manera libre y sin que exista alguna norma jurídica que lo faculte para tal efecto, incurrió en una intromisión a su autonomía presupuestal al disminuir la cantidad presupuestaria originalmente solicitada lo que, a su vez, implica una



transgresión a los principios de división de poderes, autonomía e independencia judicial.

84. En consecuencia, procede declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del cual el gobernador del Estado de Morelos remitió al Congreso Local la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos.

85. Determinado lo anterior, esta Segunda Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones.

86. Como quedó narrado, el Poder Judicial del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal su propuesta de presupuesto para dos mil veintiuno en cantidad equivalente a \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 M.N.), sin embargo, éste lo alteró para reducirlo a una cantidad solicitada equivalente a \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

87. Una vez recibido el paquete económico en el Congreso Local, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública analizó la iniciativa remitida por el gobernador del Estado y determinó su procedencia en lo general y en lo particular. Además, propuso una modificación para dotar de mayores recursos al sector salud a efecto de enfrentar la pandemia provocada por la enfermedad denominada COVID-19.

88. En este punto es relevante mencionar que la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública no dictaminó algún aspecto en relación con el presupuesto del Poder Judicial ni hizo alguna mención o referencia a que la cantidad remitida por el gobernador en la iniciativa correspondiente, correspondiera a una menor a la originalmente propuesta por aquél poder público.

89. En la discusión del dictamen en el Congreso sucedió lo siguiente:

"Está a discusión, en lo general, el dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal del



1 de enero al 31 de diciembre del 2021; las diputadas y diputados que deseen hacer uso de la palabra, a favor o en contra, sírvanse inscribirse ante la secretaria.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: Diputado presidente, se ha inscrito la diputada Dalila Morales Sandoval.

"Presidente: Se concede el uso de la palabra a la diputada Dalila Morales Sandoval.

"Dip. Dalila Morales Sandoval:

"Buenas noches, compañeras diputadas y diputados:

"Medios de comunicación que nos acompañan; y

"A todos los que nos siguen a través de redes sociales.

"El Partido Acción Nacional hace del conocimiento que es importante generar y acompañar un paquete económico 2021 y que garantice cubrir las necesidades de los morelenses.

"El 2021 deberá ser un año de esperanza que, pese a las adversidades y situaciones derivadas de esta pandemia que actualmente vivimos, el rescate de las causas que nos unen, como la reactivación economía (sic), el fortalecimiento de la seguridad, la protección del Sector Salud y Educativo, serán la garantía de los ciudadanos y cuentan con nosotros, como Acción Nacional, para su defensa que antepone el interés de las y los morelenses frente cualquier situación que nos pondere el bien común como premisa principal.

"Me congratula anunciar, de frente a los morelenses, que en este paquete económico impulsaremos recursos para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, adicionales al 2.5.

"Como mencioné, la situación económica que actualmente vivimos en el país y el mundo por la pandemia derivada del COVID, ha afectado a diversos sectores, por eso, también se impulsará un programa de reactivación econó-



mica 'Morelos 2021', el cual beneficiará a las y los morelenses afectados por la pandemia.

"Este año se hizo realidad también el Instituto Morelense de Estudios de la Familia, el cual tiene como objetivo la investigación, diseño, promoción y difusión, evaluación y creación de políticas públicas con perspectiva de familia que contribuya a consolidar la unidad y la estabilidad familiar, sobre todo, coadyuvar a la paz que tanto necesitamos en nuestro Estado.

"Asimismo, con la finalidad de seguir abonando en el cuidado y protección al medio ambiente en Morelos, se propuso la creación de un programa especial para el medio ambiente en virtud de que estoy segura que tenemos que dejar a las próximas generaciones un planeta mejor.

"Como se advirtió en el 2019, los Municipios han tenido un fuerte impacto financiero derivado de las acciones de la inconstitucionalidad, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el impuesto adicional establecido en las Leyes de Ingresos municipales 2019 son inconstitucionales, lo cual genera una afectación directa a la proyección financiera de los Municipios, cumpliéndose la posibilidad de generar obras y acciones en beneficio de las (sic) gobernados; por ello, en aras de forjar la infraestructura que tanto hace falta en nuestros Municipios, se propuso aportar en obras especiales para los Municipios un rubro que también se verá reflejado en este Presupuesto de Egresos.

"Por lo anterior, estoy convencida que este paquete económico beneficiará a los morelenses y ahora será, precisamente, a través del Ejecutivo, quien tendrá que aplicarlos, sobre todo un presupuesto humanista y que esfuerce y que se generen los beneficios en favor del Estado de Morelos.

"Muchísimas gracias.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: Diputado presidente, se ha agotado la lista de oradores.

"Presidente: Gracias.



"Dado que la participación de la diputada Dalila Morales Sandoval corresponde a la discusión, solicito a la secretaria consulte a la Asamblea, en votación económica, si se considera el dictamen suficientemente discutido.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: en votación económica, se consulta a la Asamblea si el dictamen se encuentra lo suficientemente discutido.

"Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

"Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.

"Diputado presidente, a favor por unanimidad.

"Presidente: Como resultado de la votación, el dictamen se considera lo suficientemente discutido.

"Se instruye a la Secretaría para que, en votación nominal, consulte a la Asamblea si se aprueba, tanto en lo general como en lo particular por no haber artículos reservados, el dictamen. La votación iniciará con la diputada Dalila Morales Sandoval y se pide a las diputadas y diputados ponerse de pie y decir en voz alta su nombre y apellidos, así como el sentido de su voto.

"Dip. Dalila Morales Sandoval: A favor.

"Dip. Rosalinda Rodríguez Tinoco: a favor.

"Dip. Rosalina Mazari Espín: A favor.

"Dip. Blanca Nieves Sánchez Arano: A favor.

"Dip. Ana Cristina Guevara Ramírez: A favor.

"Dip. Elsa Delia González Solórzano: A favor.



"**Dip. Alejandra Flores Espinoza:** A favor.

"**Dip. Ariadna Barrera Vázquez:** A favor.

"**Dip. Keila Celene Figueroa Evaristo:** A favor.

"**Dip. Héctor Javier García Chávez:** A favor.

"**Dip. Tania Valentina Rodríguez Ruiz:** A favor.

"**Dip. José Casas González:** En abstención.

"**Dip. Andrés Duque Tinoco:** A favor.

"**Dip. Maricela Jiménez Armendáriz:** A favor.

"**Dip. Naida Josefina Díaz Roca:** A favor.

"**Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala:** ¿Falta alguna diputada o diputado de emitir su voto?

"Se va a proceder a tomar la votación de la Mesa Directiva, iniciando con la diputada Erika García Zaragoza.

"**Dip. Erika García Zaragoza:** A favor.

"**Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala:** A favor.

"**Dip. José Luis Galindo Cortez:** A favor.

"**Dip. Alfonso De Jesús Sotelo Martínez:** A favor.

"**Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala:** Diputado presidente, el resultado de la votación es el siguiente: 18 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.



"Vicepresidente: Como resultado de la votación, se aprueba el dictamen en lo general y en lo particular por no haberse reservado ningún artículo.

"Expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado."

90. Esa discusión dio lugar al presupuesto de egresos correspondiente que, en la parte que interesa, aprobó en favor del Poder Judicial del Estado de Morelos la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), que tiene correspondencia con la remitida por el gobernador del Estado previa alteración de la propuesta que le fuera enviada por el Poder Judicial. Según el anexo 2 del decreto de presupuesto, esa cantidad quedó distribuida de la siguiente manera:

a) \$449'034,000.00 (cuatrocientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.) para el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

b) \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia.

c) \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.) para el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

91. De la exposición anterior se desprende que el Congreso Local se limitó a aprobar el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos en los términos que le fue remitido por el gobernador, sin que de la discusión de la iniciativa correspondiente se advierta alguna referencia que permita inferir que existió algún debate o razonamiento que justificara la cantidad asignada a ese poder público. Mucho menos alguna que advirtiera que la cantidad aprobada era distinta que la originalmente presupuestada y solicitada por el propio Poder Judicial al elaborar su anteproyecto de presupuesto, ni mucho menos que justificara o motivara esa reducción.



92. Esto evidencia que la intromisión a la autonomía presupuestal del Poder Judicial que efectuó el gobernador del Estado al alterar el anteproyecto de presupuesto que aquél le remitió, impactó en la partida presupuestaria que le fue efectivamente aprobada y asignada, tanto es así que el Congreso Local ni siquiera discutió, motivó ni justificó por qué sería o no viable modificar la propuesta original.

93. Ahora, como también quedó expuesto, de conformidad con el artículo 40, fracción V, de la Constitución del Estado de Morelos, el Congreso es el encargado de aprobar el presupuesto de egresos en el entendido de que, al hacerlo, deberá tomar en cuenta que en dicha aprobación se tiene que asignar al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de Presupuesto de Egresos.

94. Del minucioso examen del expediente que integra esta controversia constitucional, incluidos sus legajos, se advierte que no existe alguna prueba demostrativa de que, en todo caso, que la cantidad asignada a la parte actora es, cuando menos, correspondiente a ese cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable. Incluso, ese aspecto constituye una de sus alegaciones contra los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del *Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, a través de los cuales se asignó y distribuyó su partida presupuestaria.

95. Si bien en su contestación de demanda el Congreso Estatal mencionó que asignó al Poder Judicial un presupuesto equivalente a un porcentaje más alto que el previsto en el Constitución Local, lo cierto es que, al afirmarlo, solamente explicó que el concepto de *gasto programable* está íntimamente vinculado con los diversos conceptos de *gasto etiquetado* y *gasto no etiquetado*, pues así se advierte del artículo segundo, fracciones XVII y XVIII, del Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Morelos aprobado **para el ejercicio dos mil veinte**, publicado en el Periódico Oficial estatal el veintinueve de enero del



dos mil veinte.¹ Sin embargo, esa norma jurídica, fue invalidada por este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que declaró la invalidez de la totalidad del presupuesto de egresos por vicios en el procedimiento legislativo.² Además, en todo caso, los conceptos ahí previstos son aplicables para efectos de ese decreto de presupuesto, no para los subsecuentes.

96. Sobre esas mismas consideraciones, no queda claro por qué, en su contestación de demanda, el Congreso Local concluye que el gasto no programable identificado para el presupuesto de egresos del dos mil veintiuno corresponde al destinado al pago de jubilaciones y pensiones, en primer lugar, porque arriba a esa conclusión a partir de la interpretación de normas jurídicas que fueron invalidadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en segundo, porque lo hace a partir de normas que, en su caso, regían para un presupuesto de egresos distinto. En esa misma línea de pensamiento, tampoco es válida la fórmula que ofrece respecto de que el gasto programable corresponde al total del gasto menos el gasto etiquetado menos el gasto no etiquetado destinado a cubrir obligaciones legales y que por su naturaleza no son destinados a proveer bienes o servicios a la población, pues se trata de una afirmación dogmática carente de sustento jurídico y argumentativo, ni el cuadro que exhibe para infor-

¹ "Artículo segundo. Para los efectos del presente decreto, se entenderá por:

"...

"XVII. Gasto estatal programable, al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos (sic), para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población;

"XVIII. Gasto estatal no programable, a los recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones legales o estipuladas en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal que corresponda y que, por su naturaleza, no se encuentren asociados a programas para proveer bienes o servicios a la población o se encuentran clasificados como gasto etiquetado;

"...

"XX. Gasto etiquetado: las erogaciones que realiza el Estado con cargo a las transferencias federales etiquetadas, incluyendo el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los Municipios en términos de la normatividad aplicable;

"XXI. Gasto no etiquetado las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus ingresos de libre disposición exceptuando el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los Municipios en términos de la normatividad aplicable; ..."

² La declaratoria de invalidez obedeció a que ni la Ley de Ingresos ni el presupuesto de egresos de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veinte fueron aprobados observando las formalidades y plazos consignados constitucionalmente para hacerlo.



mar cómo es que, en su mera opinión, quedó conformado el gasto programable para dos mil veintiuno. De ahí que el Congreso no ofrezca algún elemento que brinde certeza sobre el monto equivalente al gasto programable determinado en el presupuesto dos mil veintiuno.

97. Ahora, de la lectura del presupuesto de egresos aprobado para dos mil veintiuno se advierte que en su artículo segundo dispuso:

"Artículo segundo. Para los efectos del presente decreto, se entenderá por:

"...

"XVII. Gasto estatal programable, al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población;

"XVIII. Gasto estatal no programable, a los recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones legales o estipuladas en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal que corresponda y que, por su naturaleza, no se encuentren asociados a programas para proveer bienes o servicios a la población o se encuentren clasificados como gasto etiquetado;

"...

"XX. Gasto etiquetado: las erogaciones que realiza el Estado con cargo a las transferencias federales etiquetadas, incluyendo el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los Municipios en términos de la normatividad aplicable;

"XXI. Gasto no etiquetado: las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus ingresos de libre disposición, exceptuando el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los Municipios en términos de la normatividad aplicable; ..."



98. Esas hipótesis únicamente establecen las definiciones de gasto programable, gasto no programable, así como gasto etiquetado y no etiquetado, sin embargo, no ofrecen *per se* alguna fórmula o criterio que permita conocer con certeza y precisión cuáles partidas presupuestarias componen el gasto programable, máxime si se toma en cuenta que **la definición brindada hace referencia al destino que deba darse al gasto estatal programable** (el que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población) y, además, refiere que se tratará del gasto no etiquetado que siga ese destino, es decir, no a la totalidad de recursos que comprendan el gasto no etiquetado, sino únicamente aquellos que se destinen a los fines y funciones referidas.

99. Tampoco el resto de los artículos que integran el presupuesto aprobado ni sus anexos establecen alguna tabla, factor, cuadro o precepto que defina el cuántum al que asciende el gasto programable aprobado para dos mil veintiuno. Así, por ejemplo, el anexo 13 referido a la clasificación por tipo de gasto únicamente contiene: gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos, pensiones y jubilaciones, así como participaciones, pero no refiere a montos asignados por concepto de *gasto programable* y de *gasto no programable*.

100. De ahí que se concluya que los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) mínimo del gasto programable que debe otorgársele a la parte actora en el Presupuesto de Egresos.

101. Esta Segunda Sala estima necesario también hacer las siguientes precisiones.

102. Al contestar la demanda, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo Locales informaron que, en su opinión, el gasto programable se calcula con la siguiente fórmula:

Gasto Programable = Total del Gasto - Gasto Etiquetado - Gasto no etiquetado destinado a cubrir obligaciones legales, y que por su naturaleza no son destinados a proveer bienes o servicios a la población.


103. Siguiendo esa fórmula, concluyen que el monto por concepto de gasto programable para el ejercicio dos mil veintiuno sería equivalente a \$8'824,472,115.11 (ocho mil ochocientos veinticuatro millones cuatrocientos setenta y dos mil ciento quince pesos, once centavos 11/100 M.N.) calculado, según su dicho, de la siguiente forma:

Acto/Concepto	Monto Total	Gasto Programable	Gasto No Programable
Poder Legislativo	433,500,000.00	433,200,000.00	2,999,999.98
Ramo 28 Participaciones Federales	211,500,000.00	211,200,000.00	2,999,999.98
Recursos Fiscales	200,000,000.00	200,000,000.00	-
Poder Judicial	546,034,000.00	476,034,000.00	70,000,000.00
Ramo 28 Participaciones Federales	546,034,000.00	476,034,000.00	70,000,000.00
Tribunal Estatal Electoral	28,025,000.00	24,928,261.70	3,096,738.30
Ramo 28 Participaciones Federales	28,025,000.00	24,928,261.70	3,096,738.30
Tribunal de Justicia Administrativa	41,900,001.00	37,801,407.36	4,098,593.64
Ramo 28 Participaciones Federales	41,900,001.00	37,801,407.36	4,098,593.64
Organismos Autónomos	2,784,527,775.00	1,733,299,940.69	1,051,227,834.31
Ramo 28 Participaciones Federales	1,215,765,647.00	1,204,507,812.65	1,127,834.35
Recursos Fiscales	548,762,128.00	548,762,128.00	-
Institutos auxiliares	24,729,000.00	24,729,000.00	-
Ramo 28 Participaciones Federales	24,729,000.00	24,729,000.00	-
Poder Ejecutivo	3,477,193,771.85	2,550,474,281.85	926,828,490.00
Gasto Corriente	2,215,145,550.85	2,215,145,550.85	-
Ramo 28 Participaciones Federales/Recursos Fiscales	2,215,145,550.85	2,215,145,550.85	-
Bienes Muebles e Inmuebles	2,000,000.00	2,000,000.00	-
Ramo 28 Participaciones Federales	2,000,000.00	2,000,000.00	-
Gasto de Capital	1,262,017,221.00	333,328,731.00	928,688,490.00
Recursos Fiscales	347,200,000.00	347,200,000.00	-
Ramo 28 Participaciones Federales	86,126,731.00	86,126,731.00	-
Ramo 33 (FAS, FAN, FASP, FAPC)	828,690,490.00	-	928,688,490.00
Transferencias a Organismos	14,416,688,557.00	3,498,035,201.52	10,918,653,355.47
Otras transferencias estatales - Ramo 28 Participaciones Federales/Recursos Fiscales	3,498,035,201.52	3,498,035,201.52	-
JUJULADOS Y PENSIONADOS DEL PODER EJECUTIVO -	890,478,015.00	-	890,478,015.00
Ramo 28 Participaciones Federales	890,478,015.00	-	890,478,015.00
JUJULADOS Y PENSIONADOS DE LOS ORGANISMOS - Ramo 28 Participaciones Federales	132,612,212.47	-	132,612,212.47
RAMO 33 FONDO 6 (FACTA)	142,488,454.00	-	142,488,454.00
RAMO 33 FONDO 1 (FON1)	7,835,438,029.00	-	7,835,438,029.00
RAMO 33 FONDO 2 (FAS2)	1,922,272,289.00	-	1,922,272,289.00
RAMO 33 FONDO 3 (ASISTENCIA SOCIAL)	713,164,356.00	-	713,164,356.00
Deuda Pública	945,687,000.00	-	945,687,000.00
Ramo 28 Participaciones Federales	592,590,391.00	-	592,590,391.00
Ramo 33 (FAPC)	353,096,609.00	-	353,096,609.00
Municipios	5,392,595,417.00	35,000,000.00	5,327,595,417.00
Fondo de FIAN	867,488,862.00	-	867,488,862.00
Fondo de FOMAMU	1,349,807,478.00	-	1,349,807,478.00
Participaciones Ramo 28	2,900,155,178.00	-	2,900,155,178.00
Ingresos Inspeción (Impuestos: Diversiones, Espectáculos, Rifas y Sorteos)	4,523,808.00	-	4,523,808.00
Boxeros Sociales (Ciudades e Incentivos)	35,000,000.00	35,000,000.00	-
FASDT	203,618,234.00	-	203,618,234.00
Aerías	66,877,102.15	-	66,877,102.15
Ramo 28 Participaciones Federales	66,877,102.15	-	66,877,102.15
Total	27,100,326,824.00	8,824,472,115.11	18,275,854,708.89



104. Sin embargo, como ya se dijo, no informan cómo es que arriban a esa conclusión, debiéndose precisar que dicha tabla, por cierto, no forma parte del presupuesto de egresos ni de sus anexos.

105. Ahora, en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos,³ para efectos de dar a conocer a la ciudadanía los montos e información relacionada con el presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se publicó un documento en el que se hace constar lo siguiente:




Secretaría de Hacienda
Unidad de Planeación

Presupuesto Ciudadano 2021
Gasto Programable y No Programable

Gasto Programable y No Programable El Gasto público también se clasifica en:

- **Gasto Programable:** son los recursos que se utilizan para proveer bienes y servicios públicos, así como los que se transfieren a los municipios.
- **Gasto No Programable:** es el que se utiliza para dar cumplimiento a obligaciones como: pagos pendientes del año anterior; pago de la deuda, intereses, comisiones, entre otros.



Presupuesto de Egresos 2021 Ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021. Estado de Morelos	
Pesos	
GASTOS PROGRAMABLES	6,275,590,181.13
Poder Legislativo	433,500,000.00
Poder Judicial	549,034,000.00
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	41,500,000.00
Instituto Estatal Electoral	33,025,000.00
Organismos Públicos Autónomos	1,669,636,408.28
Instituto de Acuíferos	14,729,000.00
Poder Ejecutivo	3,484,562,771.85
Gasto Corriente	2,215,845,950.85
Bienes muebles e inmuebles	2,000,000.00
Gasto de capital	1,267,017,221.00
Inversión Pública	1,267,017,221.00
GASTOS NO PROGRAMABLES	20,818,401,796.87
Transferencia a Organismos	14,543,375,290.67
Deuda Pública	345,667,000.00
Municipios	5,563,262,267.05
Aduanos de Ejercicio Fiscales Anteriores	60,977,100.15

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

106. Como se ve, el monto establecido como cantidad total equivalente al gasto programable de \$6'225,590,181.13 (seis mil doscientos veinticinco millones quinientos noventa mil ciento ochenta y un pesos, trece centavos 13/100 M.N.) es distinta de la que informaron las autoridades demandadas en su contestación, destacando que, en este caso, el cuadro anexo al documento preinserto tampoco forma parte del presupuesto de egresos ni de sus anexos.

³ https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/info_presupuestal/presupuesto_ciudadano/PresupuestoCiudadano_2021.pdf



107. Por tanto, es claro que no existe certeza ni seguridad respecto del monto total que corresponde al gasto programable.

108. En consecuencia, como la inconstitucionalidad del acto impugnado del gobernador del Estado de Morelos impactó en los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del *Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*, a través de los cuales se asignó y distribuyó la partida presupuestaria del Poder Judicial Estatal, lo procedente es también declarar la invalidez de estos últimos porque, se reitera, la modificación que efectuó el gobernador impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por ese poder público en su proyecto.

109. Similar criterio sostuvieron el Tribunal Pleno al fallar las controversias constitucionales 10/2005 y 42/2006, y esta Segunda Sala al decidir la controversia constitucional 9/2007.

110. Por tanto, resulta innecesario examinar los argumentos que propone la actora para demostrar que la asignación presupuestaria impugnada del Congreso Local viola los principios de división de poderes, autonomía e independencia judicial, por las siguientes razones:

a) Porque el presupuesto que le fue asignado resulta insuficiente para cumplir sus obligaciones y operar con normalidad.

b) Porque al autorizársele la cantidad que solicitó de \$120'000,000.00 (ciento veinte millones de pesos 00/100 M.N.) destinados a la implementación del Tribunal de Justicia Laboral, se violan los artículos 126 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no contará con los recursos económicos para hacer frente al pago de las remuneraciones que correspondan y, además, porque en el presupuesto que le fue asignado no se etiquetó alguna cantidad para la implementación del Tribunal de Justicia Laboral.



c) Porque no se le asignó una partida presupuestal suficiente y adecuada para hacer frente a: 1. las obligaciones derivadas del pago de pensiones y jubilaciones; 2. el pago de los incrementos salariales de los decretos pensionarios que se han emitido desde el dos mil quince; 3. el pago del apoyo extraordinario de despensa para personas jubiladas; y, 4. el apoyo extraordinario de despensa a personas trabajadoras sindicalizadas, lo que transgrede el artículo 126 constitucional que proscribe que se realicen pagos no comprendidos en un presupuesto.

111. Lo anterior, porque su examen en nada modificaría la conclusión a que aquí se ha arribado.

VII. Efectos

112. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria se precisa que los efectos de la invalidez declarada en el apartado que antecede consisten en que el Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, deberá tomar las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

113. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, **en su caso**, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

114. Con fundamento en los artículos 42, último párrafo, y 45 de la ley reglamentaria, los efectos de esta sentencia surten efectos sólo entre las partes y una vez que se notifiquen los resolutivos a las autoridades demandadas.



Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas emitieron su voto con reservas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, P./J. 79/2004 y P./J. 101/2000 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648; página 1188, con número de registro digital: 180536; y Tomo XII, octubre de 2000, página 32, con número de registro digital: 190976, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES").



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES").

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN



DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 3 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 144/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE DICIEMBRE DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día ocho de diciembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 144/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la demanda. El ocho de septiembre de dos mil veinte, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rubén Jasso Díaz, ostentando el carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, en representación de este último promovió controversia constitucional en contra del Congreso, del titular del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.



2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez del artículo 3o. del Decreto Número Seiscientos Setenta y Tres (Decreto 673), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5793, de fecha once de marzo de dos mil veinte, mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, al considerarlo violatorio de su ámbito competencial porque no le transfirieron los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica dicha pensión, en contravención de los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

3. Registro y turno. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. Admisión de la demanda. El catorce de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los poderes demandados. No la admitió respecto del secretario de Gobierno por estar subordinado al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en congruencia con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."¹ Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la

¹ Tesis: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las



República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hicieran las manifestaciones que correspondieran a su representación.

5. Contestaciones a la demanda. Los días cinco y dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, los representantes de los poderes demandados comparecieron a dar contestación a la demanda.

6. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos compareció Samuel Sotelo Salgado ostentando el carácter de consejero jurídico; por parte del Poder Legislativo compareció José Luis Galindo Cortez ostentando el carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.

7. En sus contestaciones sostuvieron, con similares argumentos, la validez del decreto impugnado. Por su cuenta, el Poder Legislativo planteó, además, la improcedencia de la controversia constitucional por ausencia de una afectación competencial al ámbito de atribuciones del Poder Judicial actor.

8. Cierre de instrucción. Agotado el trámite sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, el trece de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria) y se puso el expediente en estado de resolución.

9. Avocamiento. El veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del presente recurso.

II. COMPETENCIA

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad

órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, número de registro digital: 191294.



con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 1o. de la ley reglamentaria;³ 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,⁵ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, con motivo de la emisión de un acto en el que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

³ **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁵ **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

11. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁶ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto último, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."⁷

12. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del artículo 3o. del Decreto 673, mediante el cual se otorgó una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia fue reconocida por los Poderes demandados y quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5793, de once de marzo de dos mil veinte.

⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

⁷ "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.



IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,⁸ se le reconoció legitimación (I) como actor al Poder Judicial del Estado de Morelos porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados (A) al Poder Legislativo y (B) al Poder Ejecutivo del mismo Estado, ya que a ellos se les atribuye la emisión y promulgación del acto reclamado.

14. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,⁹ tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación activa

15. En representación del actor suscribió la demanda el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con el acta de la sesión extraordinaria del Pleno de dicho tribunal de cinco de mayo de dos mil veinte, en la cual se advierte que fue electo para ocupar ese cargo durante el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

16. A dicho funcionario se le reconoce legitimación para actuar en representación del Poder Judicial actor con fundamento en la segunda hipótesis prevista en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en congruencia con la tesis jurisprudencial P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA

⁸ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

⁹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁰

II. Legitimación pasiva

A) Poder Legislativo del Estado de Morelos

17. A juicio compareció el diputado vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos por ausencia del presidente por la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez de once de febrero de dos mil veintiuno, lo que acreditó con copias certificadas del acta de sesión ordinaria «iniciada el día quince de julio de 2020 y continuada y concluida el día 31 de agosto del mismo año», de la cual se desprende que fue electo para ocupar ese cargo durante el periodo comprendido del día primero de septiembre de dos mil veinte al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁰ Tesis: "El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1371, número de registro digital: 183580.



18. De conformidad con los artículos 24, primer párrafo, de la Constitución Política local¹¹ y 35, 36, fracción XVI, y 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,¹² dicho legislador cuenta con facultades para representar al Congreso del Estado en ausencia de aquél y, por lo mismo, para actuar en representación del Poder Legislativo demandado.

B) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

19. A juicio compareció el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el cual consta el nombramiento que el gobernador expidió a su favor el día primero de octubre del mismo año, así como con el Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el mismo medio oficial el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

20. De conformidad con los artículos 57 de la Constitución Política Local¹³ y 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

¹¹ **Artículo 24.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial."

¹² **Artículo 35.** El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso del Estado por encima de los intereses particulares o de grupo.

"El presidente responderá sólo ante el pleno del Congreso del Estado, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen."

Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

Artículo 38. El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley."

¹³ **Artículo 57.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."



Libre y Soberano de Morelos (sic),¹⁴ la consejería está facultada para representar al titular del Poder Ejecutivo en este tipo de juicios.

21. Conforme a lo anterior, las partes acreditaron tener legitimación en el juicio.

¹⁴ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (sic)

"Artículo 13. Las personas titulares de las unidades señaladas en el artículo 11 de la presente ley, cuentan con las siguientes atribuciones genéricas: ...

"VI. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos."

"Artículo 14. Al frente de cada secretaría o dependencia habrá una persona titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los coordinadores generales, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, así como por los demás servidores públicos que, conforme a la suficiente (sic) presupuestal correspondiente, se establezcan en las disposiciones administrativas, reglamentarias y normativas aplicables, las que definirán su competencia y atribuciones."

"Artículo 15. Las personas titulares de las unidades dependientes del gobernador del Estado serán nombrados y removidos libremente por éste.

"Los nombramientos de los servidores públicos considerados de confianza, expedidos por el gobernador del Estado, cesarán sus efectos al término del periodo de administración, o bien, a la separación anticipada al término del mismo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa aplicable.

"En los reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrán durar más de noventa días naturales; asimismo se regularán las suplencias ante la ausencia absoluta de la persona titular de una secretaría o dependencia, así como la figura del encargado de despacho, quien podrá desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio gobernador del Estado."

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."



V. OPORTUNIDAD

22. En atención a que el artículo impugnado forma parte de un decreto y este último se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento de éste o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.¹⁵

23. Para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto que contiene el artículo impugnado, esto es, el once de marzo de dos mil veintiuno; lo anterior, porque el actor no manifestó tener conocimiento de éste en fecha distinta.

24. De acuerdo con esa fecha, el plazo inició el jueves doce de marzo de dos mil veinte y feneció el ocho de septiembre del mismo año;¹⁶ lo anterior, de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,¹⁷ en relación con los incisos a), b) y m) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.¹⁸

¹⁵ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

¹⁶ No se computan dentro del plazo los días catorce y quince de marzo por corresponder a sábado y domingo; del miércoles dieciocho de marzo al domingo dos de agosto por la suspensión de plazos decretada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020; luego de la reanudación de plazos decretada mediante el Acuerdo General Número 14/2020, tampoco se computan los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto, así como los días cinco y seis de septiembre por corresponder a sábado y domingo.

¹⁷ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

II. Se contarán sólo los días hábiles."

¹⁸ **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:



25. Por tanto, si el escrito por el que se promovió la controversia constitucional se presentó el último día del plazo señalado, se concluye que su presentación fue oportuna.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. **Falta de interés legítimo.** El Poder Legislativo demandado planteó la improcedencia de la controversia constitucional prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,¹⁹ en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, al considerar que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar el decreto pensionario en cuestión, ya que a su parecer éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

27. El motivo de improcedencia se desestima porque no se puede llegar a esa conclusión sin haber estudiado antes el fondo del asunto. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁰

VII. ESTUDIO DE FONDO

VIII. La materia de la presente controversia constitucional se constriñe al artículo 3o. del Decreto 673, cuyo texto es el siguiente:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ...

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

¹⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²⁰ Tesis: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.



"Decreto Número Seiscientos Setenta y Tres

"Por el que se concede pensión por jubilación a la C. Janet Beatriz Escalante González.

"**Artículo 1o.** Se abroga el Decreto Número Dos Mil Cuatrocientos Diez, aprobado en sesión ordinaria de plano iniciada el siete y concluida el trece de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se otorga pensión por Jubilación a la C. Janet Beatriz Escalante González, dejándolo sin efecto legal alguno.

"**Artículo 2o.** Se concede pensión por jubilación a la C. Janet Beatriz Escalante González, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Secretaria de Acuerdos, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Primera Instancia del Quinto Distrito Judicial del Estado con residencia en Yautepec, Morelos.

"**Artículo 3o.** La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"**Artículo 4o.** El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."

28. De la lectura del Decreto 673 y en particular del artículo impugnado, esta Segunda Sala confirma que el Poder Legislativo demandado otorgó una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos y que este último está obligado a cubrir mensualmente «con cargo a la partida presupuestal correspondiente al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes».



29. En su contra, el Poder actor manifiesta que el Poder Legislativo demandado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.

30. A fin de estar en posibilidad de determinar si le asiste la razón al Poder Judicial actor, en el caso resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos. Para ello se hará referencia a lo señalado en las controversias constitucionales 126/2016, 226/2016 y 187/2018,²¹ en las cuales se señaló:

1) Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

2) Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen derecho a gozar también de otra pensión (por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

3) En atención a lo anterior y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano

²¹ Resueltas por unanimidad de cinco votos. La primera fallada en sesión de nueve de agosto y la segunda el once de octubre, ambas de dos mil diecisiete; la tercera en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²² así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

31. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto de éste, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

32. En relación con ello, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",²³ el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y respecto de este último, que tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

²² Las cuales se invocan como hecho notorio con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la materia por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria y, por analogía, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1187, número de registro digital: 180538.



b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

33. Asimismo, en la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",²⁴ se ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expedites en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

34. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

35. De ahí que esta Segunda Sala considere que el artículo 3o. del Decreto 673 efectivamente lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1187, número de registro digital: 180537.



más grave (subordinación)²⁵ y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referidos, pues el Poder Legislativo demandado dispuso de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

36. Aunado a ello, cabe destacar que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, si bien prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones; cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público; mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

37. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al artículo impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,²⁶ el Congreso

²⁵ Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

"a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

"b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

"c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante."

²⁶ "Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades,



Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es

del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

38. Aunado a lo anterior, el artículo 3o. del Decreto 673 deviene inconstitucional porque no existe sustento para cubrir la pensión de que se trata, ya que ésta se otorgó con cargo a la partida presupuestal precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y también constituye un hecho notorio para esta Segunda Sala que el mismo fue invalidado por el Pleno de esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 116/2020.²⁷

39. En mérito de las consideraciones anteriores, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Seiscientos Setenta y Tres**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5793, de fecha once de marzo de dos mil veinte, **únicamente en la parte del artículo 3o. en donde se indica que la pensión «... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.»**

40. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora a quien se le concedió la pensión por jubilación, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez y, a fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

²⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte por mayoría de ocho votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea."



a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

2) Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

41. En similares términos y con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 23/2021 y 61/2021, en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio, veinticinco de agosto, trece y veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Seiscientos Setenta y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5793, de fecha once de marzo de dos mil veinte, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 56 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTE-RIORIDAD (SENTENCIA INTERLOCUTORIA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA AD-MINISTRATIVA EL QUINCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUN-TOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITI-MACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO INSTITU-TO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN III Y 32, FRACCIÓN I, AMBOS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LA LEGITI-MACIÓN PASIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON PLENA JURISDICCIÓN PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES (ARTÍCULOS 73, FRAC-CIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBU-NAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA RECAE SOBRE SU PRESIDENTE (ARTÍCULO 54 EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPRO-CEDECENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA AD-MINISTRATIVA EN LA QUE ADUCE SU FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL



HABER SIDO ÉSTE QUIEN EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN USO DE SUS FACULTADES AUTÓNOMAS (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA MATERIA DE SU IMPUGNACIÓN SE CONSTRIÑE A LA POSIBLE INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ACTOR.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE SE DECLARA COMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO POR UN PARTICULAR CONTRA LA DETERMINACIÓN DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES EMITIDA POR AQUÉL, AL HABER PLANTEADO UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE ADUCE QUE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ESTÁN DIRIGIDOS A CONTROVERTIR LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN



IMPUGNADA, AL HABERSE PLANTEADO UNA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ACTOR (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

XIII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. SU CREACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

XIV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.

XV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

XVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ESPECIALIZADO E IMPARCIAL RESPONSABLE DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA ÉSTOS.



XVII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

XVIII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL.

XIX. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA SE ACOTA ÚNICAMENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES, EXCLUYENDO ASÍ LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LOS PARTICULARES.

XX. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA REVISAR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA POSIBILIDAD DE QUE SEA EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUIEN CONOZCA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, TORNA INCONSTITUCIONAL EL ACTO IMPUGNADO CON LA CONSECUENTE AFECTACIÓN A SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).



XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 15998/18-17-10-9).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 343/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE Y PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día uno de diciembre de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

1. Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 343/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la sentencia definitiva de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como la diversa interlocutoria de quince de abril de dos mil diecinueve a través de la cual se declara infundado el recurso de reclamación interpuesto en contra de la admisión del juicio de nulidad.

I. ANTECEDENTES

2. **Solicitud de la información.** El dieciocho de abril de dos mil dieciocho, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de



Datos Personales (INAI) recibió una denuncia de la síndica procuradora del XXII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, en la que señalaron diversos hechos en los que a su parecer constituían un **incumplimiento** a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, atento a lo anterior, solicitó el **inicio del "procedimiento de verificación"**, con motivo del manejo de datos del Ayuntamiento en posesión de una institución bancaria.

- Por su parte, el INAI en atención a la denuncia, formó el expediente INAI/SPDP/DGIVSP/1325/18, en el que mediante oficio de treinta de abril de dos mil dieciocho, se inició una **investigación** para determinar si se actualizaba un probable **incumplimiento** a las disposiciones de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares o su reglamento.

- Posteriormente, mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la síndica del Ayuntamiento de Ensenada promovió **juicio de nulidad** en contra del INAI por el acto precisado en el punto anterior.

- **En contra de la admisión del juicio de nulidad, el INAI interpuso recurso de reclamación**, el cual fue resuelto por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el sentido de declararlo infundado y confirmar el acuerdo recurrido.

- Posteriormente, **el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **dictó sentencia definitiva, en la que resolvió reconocer la validez** de la resolución impugnada y señaló que **en términos del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, tenía competencia para conocer del juicio contencioso administrativo promovido por el INAI.**

- En contra de dicha determinación, el instituto promovió el **presente juicio de controversia constitucional**, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. **Presentación de demanda.** El INAI promovió controversia constitucional ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el



veintidós de noviembre de dos diecinueve,¹ en la que reclama la **sentencia definitiva** de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como la diversa **interlocutoria** de quince de abril de dos mil diecinueve.

4. **Admisión y trámite.** La demanda se tuvo por presentada mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve² y fue turnada al Ministro Alberto Pérez Dayán, se tuvo como autoridades demandadas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal, se ordenó emplazar a las referidas autoridades así como dar vista a la Fiscalía General de la República, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera y en cuanto a la solicitud de suspensión se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

5. Por **acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve** el Ministro instructor **determinó desechar la demanda de controversia constitucional**, al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que **el problema jurídico planteado no versaba sobre un conflicto competencial, sino que se referían a la legalidad de las resoluciones dictadas en el juicio contencioso administrativo.**

Ante el desechamiento de la demanda, el INAI interpuso recurso de reclamación, el cual fue resuelto por la Primera Sala (recurso de reclamación 16/2020-CA), en sesión correspondiente al trece de mayo de dos mil veinte, estimando **fundado** el agravio del recurrente al advertirse que la invalidez de la sentencia emitida por el TFJA se planteaba por una posible invasión de esferas competenciales en violación a la autonomía constitucional del INAI, por lo que se determinó **revocar**

¹ Foja 55 vuelta, relativo al expediente de la controversia constitucional 343/2019.

² Fojas 91 a 96 vuelta, del expediente relativo la controversia constitucional 343/2019.



el acuerdo de desechamiento recurrido y ordenar que se dictara un acuerdo admisorio en la controversia de origen.³

6. Ahora bien, en contra del diverso acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo Federal interpuso recurso de reclamación **en contra de la admisión** a trámite de la **controversia constitucional 343/2019**, el cual fue admitido por proveído de once de diciembre de dos mil veinte y radicado con el número de expediente **132/2020-CA**; el referido recurso fue resuelto también por la Primera Sala en sesión de siete de abril de dos mil veintiuno,⁴ en el sentido de estimarlo **fundado** y **modificar** el acuerdo impugnado, para que se tuviera como actos impugnados únicamente la **sentencia definitiva de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del TFJA, en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9, así como la **diversa interlocutoria** de quince de abril de dos mil diecinueve, por la que se tuvo por admitido el juicio de nulidad.

7. En cumplimiento a lo anterior, mediante acuerdo de veinte de mayo de dos mil veintiuno,⁵ se **modificó el acuerdo de admisión**, con la finalidad de que se tuviera exclusivamente como actos impugnados la **sentencia definitiva** así como la **sentencia interlocutoria** precisadas en el punto anterior.

8. **Cierre de instrucción.** Una vez contestada la demanda, tramitado el juicio en sus diversas etapas y realizada la audiencia de ofrecimiento, desahogo de pruebas y alegatos, se cerró la instrucción respectiva mediante acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veintiuno.⁶

9. **Radicación a la Sala.** En atención al dictamen formulado por el Ministro instructor al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se

³ Resuelto el siete de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña Hernández (ponente) y Ríos Farjat, y los Ministros Pardo Rebollo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.

⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁵ 676 a 679 vuelta del expediente.

⁶ Foja 732 a 733 vuelta.



acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

II. COMPETENCIA

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto competencial entre el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con motivo del dictado de las resoluciones interlocutoria y definitiva, en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9 por parte de la Décima Sala Regional Metropolitana del referido Tribunal Federal.

III. OPORTUNIDAD

11. A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra los actos y la norma general impugnada.

12. Bajo este orden de ideas, como se estableció anteriormente, en cuanto a la impugnación del **artículo 56** de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la Primera Sala al resolver el RR. 132/2020-CA, estableció que la impugnación relativa **era extemporánea en atención a que no constituía el primer acto de aplicación.**

13. Ahora bien, respecto de la impugnación referente a la sentencia **interlocutoria** de quince de abril de dos mil diecinueve, también se considera **extemporánea** su impugnación en la medida de que a la fecha de la presentación de la presente controversia constitucional ya habían transcurrido en **exceso** los treinta días que prevé el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

14. En efecto, la sentencia interlocutoria fue publicada en el boletín jurisdiccional el siete de mayo de dos mil diecinueve y de conformidad con el artículo



65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,⁷ surtió efectos a los tres días hábiles siguientes a su publicación, es decir, el día diez de mayo siguiente, por lo que el plazo de treinta días hábiles para presentar la controversia constitucional feneció el veintiuno de junio de dos mil diecinueve.

15. En consecuencia, al no cumplirse ninguno de los extremos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, en el caso **se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19** del mismo cuerpo normativo,⁸ por lo que debe **sobreseerse** en la presente controversia constitucional **respecto de la impugnación de la resolución interlocutoria de quince de abril de dos mil diecinueve.**

16. Por último, en lo referente a la impugnación de la **sentencia definitiva** de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, ésta fue notificada por medio del boletín jurisdiccional el cuatro de octubre de dos mil diecinueve y surtió efectos el miércoles nueve de octubre de dos mil diecinueve, en términos de lo previsto

⁷ **Artículo 65.** Las notificaciones a los particulares y a las autoridades en el juicio deberán realizarse por medio del Boletín Jurisdiccional, enviándose previamente un aviso electrónico a su dirección de correo electrónico o dirección de correo electrónico institucional según sea el caso, de que se realizará la notificación, a más tardar el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto. El aviso de notificación deberá ser enviado cuando menos con tres días de anticipación a la publicación del acuerdo, resolución o sentencia de que se trate en el Boletín Jurisdiccional.

"Las notificaciones electrónicas a las partes se entenderán realizadas con la sola publicación en el Boletín Jurisdiccional, y con independencia del envío, cuando así proceda, de los avisos electrónicos.

"Los particulares y las autoridades, mientras no se haya realizado la notificación por Boletín Jurisdiccional, podrán apersonarse en el tribunal para ser notificados personalmente. Una vez realizada la notificación por Boletín Jurisdiccional, las partes, cuando esto proceda, deberán acudir al tribunal a recoger sus traslados de ley, en el entendido de que con o sin la entrega de los traslados, los plazos comenzarán a computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente. El actuario o el secretario de Acuerdos, en todos los casos, previo levantamiento de razón entregará los traslados de ley.

"La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquel en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional o al día hábil siguiente a aquel en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta ley.

"Dicho aviso deberá incluir el archivo electrónico que contenga el acuerdo y en el caso del emplazamiento, el escrito de demanda correspondiente."

⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."



en el artículo 65, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; en esa virtud, el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional, transcurrió del jueves diez de octubre al viernes veintidós de noviembre del dos mil diecinueve, de ahí que si la demanda se presentó el propio veintidós de noviembre de ese año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.⁹

IV. LEGITIMACIÓN

17. Tanto la parte actora como la demandada tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por un órgano constitucional autónomo en contra de otro. Partiendo de tal supuesto se procede a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.¹⁰

18. **Legitimación activa.** Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales** promovió controversia constitucional en representación del citado organismo constitucional autónomo.

19. De conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹¹ se

⁹ Se deben descontar los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis y diecisiete de noviembre, al tratarse de sábados y domingos, así como el uno de noviembre del mismo año, todos por ser inhábiles conforme al artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹¹ **Artículo 10.** Tendrán el **carácter de parte** en las controversias constitucionales:

I. Como **actor**, la entidad, poder u órgano que **promueva la controversia.**"



tiene que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

20. Por su parte, los artículos 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A, fracción VIII,¹² 41, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹³ así como 12, fracción

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado **deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.** En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹² (Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

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

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

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

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

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

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

N. de E. por decreto de reformas publicado en el D.O.F. de 11 de junio de 2013, este párrafo con sus respectivas fracciones pasó a ser apartado 'A'.

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

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

"...

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

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

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

¹³ **"Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...



III y 32, fracción I, ambos del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,¹⁴ **estatuyen** que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –previa aprobación de la mayoría de sus comisionados– podrá promover controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, que será la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien representará legalmente al instituto en los procesos de toda índole.

21. En ese tenor, la demanda fue presentada por Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, calidad que acredita con copia certificada de la credencial vigente expedida por el instituto actor; además de que en sesión de doce de noviembre de dos mil diecinueve los comisionados del Pleno del INAI, se aprobó la presentación en favor del director general para que promueva controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los actos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹⁵

22. Además, que dicho **organismo constitucional autónomo está legitimado** para promover la presente controversia constitucional, al ser uno de los entes a que se refiere el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y, quien signa la demanda en su representación, cuenta con facultades para ello.

23. **Legitimación pasiva.** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a quien se le tuvo como demandado respecto de los actos cuya invalidez se

"VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las **controversias constitucionales** en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁴ "Artículo 12. Corresponde al Pleno del Instituto:

"...

"III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 32. La **Dirección General de Asuntos Jurídicos** tendrá las siguientes funciones:

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

¹⁵ Foja 56. Ídem.



demanda, consistente en la resolución dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9, fue representado por el Magistrado Rafael Anzures Uribe, en su carácter de presidente del citado órgano jurisdiccional.

24. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal¹⁶ y 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁷ el Tribunal Federal de Justicia Administrativa goza de **jurisdicción plena y autonomía en el pronunciamiento de sus fallos**; así, al haber sido éste quien, en uso de sus facultades autónomas **emitió el acto que ahora se combate**, es a éste a quien le corresponde la defensa del acto impugnado. Por tanto, debe **reconocerse la legitimación pasiva a dicho órgano**.

25. En efecto, al resolver la **controversia constitucional 58/2006**,¹⁸ el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que los entes que en la literalidad de la fracción I del artículo 105 constitucional no están comprendidos, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales; sin embargo, que para tener legitimación pasiva en estos procedimientos no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del

¹⁶ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **dotado de plena autonomía para dictar sus fallos**, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares."

¹⁷ "**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"**El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.**"

¹⁸ En sesión de 23 de agosto de 2007, por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia se determinó, no reponer el procedimiento y estudiar el fondo; y los Ministros Franco González Salas y Góngora Pimentel votaron en contra.



Estado; en ese tenor, en cada caso particular deberá analizarse si pueden tener el carácter o no, de demandados.¹⁹ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número P. LXXIII/98,²⁰ de rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

26. En el presente caso, dicha circunstancia surte en favor del demandado, al tenerse certeza de que aquél no está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala la fracción I del artículo 105 constitucional y además, se encuentra dotado por la Constitución Federal y las leyes respectivas, de autonomía para emitir sus determinaciones. Es aplicable –por su contenido– la tesis **P.J. 84/2000**,²¹ de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

¹⁹ El reconocimiento de la legitimación pasiva a los órganos constitucionales autónomos locales ha sido plasmado en las controversias constitucionales 265/2017 y 29/2018, en sesiones de 29 y 31 de enero de 2019 por el Pleno de este Alto Tribunal. Así como en las diversas controversias 5/2015 y 57/2015 sesionadas el 26 de junio y el 30 de octubre, ambos de 2019 por esta Primera Sala.

²⁰ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, foja 790. **De texto:** "De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, **en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.**"

²¹ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967. **De texto:** "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro:



27. Así, a la luz de tales criterios y **atendiendo a la finalidad perseguida con la controversia constitucional**, debe estimarse que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **cuenta con legitimación pasiva**, toda vez que se trata de un órgano constitucionalmente **dotado de autonomía y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones**; aunado a que **fue el citado ente, quien emitió el acto que se combate en esta vía por el instituto actor al considerarlo violatorio de su esfera competencial constitucional**.

28. Por otra parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,²² se obtiene que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlo.

29. En representación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa compareció el Magistrado Rafael Anzures Uribe, quien se ostentó con el carácter de presidente y representante de dicho órgano.

30. Al efecto, el artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa²³ contempla como atribución de su presidente, **representar**

'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, **si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado**, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

²² "Artículo 10. Tendrán el **carácter de parte** en las controversias constitucionales:

"...

"II. **Como demandado**, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o **pronunciado el acto que sea objeto de la controversia**."

²³ "Artículo 54. Son **atribuciones del presidente** del tribunal, las siguientes:

"I. **Representar al tribunal**, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades y delegar el ejercicio de esta función en servidores públicos subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, así como atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio tribunal."



al propio tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades.

31. En ese tenor, quien acudió a la presente controversia constitucional **acreditó** el carácter con el que se ostentó, con la copia certificada del acuerdo SS/1/2020, emitido el veintiuno de agosto de dos mil veinte por el Pleno General de la Sala Superior de dicho tribunal, en la que consta su designación para el cargo en el período comprendido del uno de enero de dos mil veinte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.²⁴

32. En suma, se considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuenta con legitimación **pasiva** para comparecer al presente juicio, toda vez que a éste se le imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

I. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa manifiesta que no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, dado que si bien es cierto que el juicio constitucional lo promueve el INAI, en contra de la resolución de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, lo cierto es que dicho instituto promovió la demanda contra un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía y competencia, tanto para conocer del juicio contencioso administrativo en contra de las sentencias dictadas por el INAI, así como para dictar los correspondientes fallos derivados de tales medios de defensa, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, así como los artículos 3, fracción XIX y 36, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Agrega que, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no forma parte de los Poderes de la Unión, tampoco es una entidad federativa o Municipio, ni se trata de un Organismo Constitucional Autónomo y, por tanto, no se actualiza algún supuesto de procedencia.

²⁴ Fojas 321 y 322 de este expediente.



II. De igual forma argumenta que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el INAI impugnó una resolución de carácter jurisdiccional, contra la que no procede la controversia constitucional ya que, únicamente procede cuando implique una invasión de competencia; en esa medida el tribunal aduce que no es procedente la controversia en la medida que no se impugna una posible invasión de competencia.

III. Destaca también que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para que proceda la controversia, está implícito el principio de definitividad lo cual involucra la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual pueden combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción, así como la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, es decir, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma u otra autoridad. Bajo esta perspectiva, argumenta el TFJA que lo que pretende el INAI es que se analice un tema de interpretación, a fin de determinar si el tribunal es competente para conocer y resolver de actuaciones emitidas por el propio instituto.

33. Ahora bien, en cuanto a la **primera causa de improcedencia** en la que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa aduce que no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, en virtud que la resolución combatida no fue emitida por uno de los entes legitimados para instar la acción constitucional, ya que éste no forma parte de los Poderes de la Unión, tampoco es una entidad federativa o Municipio, ni se trata de un órgano constitucionalmente autónomo, resulta **infundado**.

34. Lo anterior es así, en la medida que como se señaló en el apartado de legitimación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva, toda vez que se trata de un órgano constitucionalmente dotado de autonomía y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones; aunado a que fue quien emitió el acto que se combate en esta vía por el instituto de transparencia actor, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.



35. En cuanto a la **segunda causa de improcedencia** en la que refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria **por impugnarse una resolución jurisdiccional**, ya que el único supuesto de excepción es que se circunscriba a la invasión de esfera competencial de un órgano originario del Estado porque el que resolvió se arrogó facultades que no le correspondían.

36. En relación con dicho argumento, debe destacarse que a fin de determinar si se surte la improcedencia alegada, en principio es importante precisar que esta Suprema Corte ha sostenido que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es primordialmente la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la propia Constitución; asimismo, que acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales **que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde**, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades o atribuciones que la propia Constitución prevé. En esa medida, con este propósito, al resolver el fondo, precisamente se analizarán los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada una de las partes de esta controversia.

37. Sobre el particular resultan ilustrativas la jurisprudencia P./J. 98/99²⁵ del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

²⁵ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703. **De texto:** "Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de for-



EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", así como las tesis P. LXXII/98²⁶ y 2a. XIII/98,²⁷ de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

tales como el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."

²⁶ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página: 789. **De texto:** "Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros Textos Constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaran entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaban entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitaban entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias."

²⁷ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, febrero de 1998, página: 337. **De texto:** "Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias



LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL."

38. Del primero de los criterios transcritos, destaca la consideración relativa a que si este medio de control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, porque de lo contrario produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, así como el fortalecimiento del federalismo.

39. No obstante la amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, este mecanismo de control constitucional, **por regla general, no es la vía idónea para controvertir una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo** aunque se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen

constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad."



facultades de control jurisdiccional, razón por la cual, **en principio**, a través de este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio.

40. Lo anterior es así, ya que –por lo general– no puede sostenerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las resoluciones o sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que ello haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que esta vía está reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios y no para someter al control constitucional mecanismos de carácter jurisdiccional.

41. Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000,²⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

²⁸ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088. **De texto:** "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, **dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales**, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, **pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural**, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."



42. Asimismo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 58/2006**, señaló que **existe una excepción** a la regla general mencionada, sosteniendo que sólo se puede controvertir en controversia constitucional una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo **cuando la cuestión planteada atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado**, es decir, **en el caso de que se plantee que algún tribunal se arrogó facultades que no le competen, sino al actor, o a otro órgano originario y dichas facultades se encuentran contempladas constitucionalmente.**

43. De este asunto derivó la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno P./J. 16/2008,²⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO."

44. Una vez explicado lo que antecede, debe recordarse que en la presente controversia constitucional el instituto de transparencia actor **impugna** una resolución definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, particularmente por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9, lo anterior en la inteligencia de que como se

²⁹ **Datos de localización:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815. **De texto:** "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones **llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución**, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, **si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades**, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar **los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.**"



destacó en el apartado relativo a la competencia, la impugnación de la resolución interlocutoria resultó extemporánea. En este orden de ideas, el hecho de que en la referida resolución definitiva se haya **confirmado la competencia** del órgano jurisdiccional para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular, en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al estimar que el aludido tribunal al atribuirse la facultad de revisar la resolución emitida por el instituto, **confirma la existencia de un planteamiento de invasión de esferas competenciales que torna procedente el juicio de controversia constitucional.**

45. De esa guisa, debe en principio precisarse que el Constituyente Permanente consideró necesario establecer la garantía constitucional consagrada en un inicio para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución; **a los órganos constitucionales autónomos**, por ello, el once de junio de dos mil trece estableció la procedencia de la controversia constitucional para éstos, adicionando el inciso I) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.³⁰

46. Destacando que, mediante reforma de siete de febrero de dos mil catorce se incluyó expresamente al órgano garante que establece el artículo 6o. de la Norma Fundamental, como legitimado para promover la controversia constitucional.³¹

³⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

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

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

³¹ (Reformado, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."



47. Con lo que se instituye a la controversia, como el medio de control de la constitucionalidad por el que se deben de dirimir los conflictos por invasión de competencias constitucionales entre los órganos constitucionalmente autónomos y, entre éstos y otros poderes del Estado Mexicano; con el fin –igualmente– de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que esos órganos estén en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades y atribuciones que la propia constitución prevé.

48. Sobre esa base, en el caso en concreto, si bien se impugna una resolución jurisdiccional, debe precisarse que el acto combatido únicamente versa respecto de la determinación del tribunal en el sentido de que tiene competencia para revisar una resolución emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de modo que no se trata de una resolución que haya dado solución al conflicto litigioso que se sometió a su potestad, esto es, no se trata de una sentencia que haya resuelto el fondo del asunto, cuyo contenido se trate de impugnar utilizando este medio de control constitucional como un ulterior recurso, **sino que se trata de una determinación que asume**, según lo aducido por el actor, una facultad que de inicio no le corresponde y con la cual, se dice, invade la esfera competencial de un organismo constitucional autónomo.

49. De lo que se advierte que no se trata de conocer sobre la misma cuestión litigiosa que originó el juicio contencioso administrativo, ni mucho menos sobre lo resuelto al respecto, sino estrictamente sobre un aspecto que atañe al ámbito de competencias del organismo actor y tribunal demandado.

50. Por tanto, si el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado y a los órganos constitucionales autónomos previstos en la Constitución Federal y, tomando en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal, **debe considerarse que en este caso las posibles transgresiones invocadas sí están sujetas a dicho medio de control constitucional.**



51. De esta manera, a pesar de que el acto impugnado en estricto sentido es una resolución de carácter jurisdiccional, tal circunstancia **no la hace improcedente**, puesto que –como se ha dicho– en este caso **la cuestión a examinar atañe estrictamente sobre la presunta invasión de la esfera de competencia hacia un organismo constitucionalmente autónomo del Estado** y si la finalidad de este medio de control constitucional es, precisamente, la preservación del ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente, **debe proceder la acción intentada como un caso de excepción a la regla general que ha establecido este Tribunal Pleno.**

52. De considerarse lo contrario, se llegaría al extremo que por ser resoluciones jurisdiccionales nunca se podrían analizar en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competan; cuando precisamente, este medio se consagra como el idóneo para tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere, lo que de suyo sería inadmisibile.

53. Asimismo, en un caso como el presente, el instituto actor **no tendría ningún medio de defensa contra los actos impugnados**, que considera violatorios del ámbito competencial que le confiere la Constitución Federal, ya que no podría hacer valer ningún recurso ordinario o extraordinario, pues incluso el juicio de amparo sería improcedente al no tratarse de la afectación a sus intereses patrimoniales (artículo 7o. de la Ley de Amparo).

54. En esta medida, es **infundado** que se actualice la causa de improcedencia invocada por la demandada dado que, como ya se dijo, **el presente asunto es un caso de excepción a la regla general contenida en la tesis anteriormente transcrita.**

55. Por otro lado, el tribunal demandado señala que sólo procede la controversia constitucional cuando los conceptos de invalidez estén dirigidos a controvertir cuestiones de competencia constitucional, lo cual en el caso no acontece.

56. El argumento referido es **infundado**, puesto que el actor considera que el tribunal demandado –al atribuirse la facultad de revisar su resolución emitida–



invade su esfera de competencia que constitucionalmente le corresponde en términos de los establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

De lo que se advierte que la cuestión litigiosa no versa sobre aspectos de mera legalidad, sino en realidad, **sobre un aspecto que atañe al ámbito de competencias del organismo actor y tribunal demandado**, lo que es **suficiente** para actualizar la **procedencia** de la controversia constitucional al tener esta como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere en favor de estos órganos.

57. Por último, el demandado sostiene en su **tercera causa de improcedencia** que se actualiza la prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en virtud que no se agotó el principio de definitividad ya que la resolución impugnada, no trata de una resolución que tenga el carácter de definitiva pues **es susceptible de ser modificada a través de una sentencia de amparo o de un recurso de revisión.**

58. La causa de improcedencia es **infundada**; al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 6/2001, destacó que el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como consecuencia, produzcan la **transgresión** a normas de la Carta Fundamental, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



59. En ese orden de ideas, como se indicó, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el instituto actor **alega una violación directa a la Constitución Federal**, a saber, en relación con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, entonces **no existe obligación** por parte del instituto actor para agotar previamente la vía prevista en el ordenamiento legal para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.

60. Al efecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001³² del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

61. Aunado a que **el juicio de amparo no puede ser considerado como un recurso que deba agotarse para darle definitividad** a acto alguno; en tanto, **se trata de un diverso medio de control constitucional y un juicio extraordinario que tiene una naturaleza y objeto distinto**, de manera que no debe agotarse como si se tratara de un recurso ordinario.

62. Así, al no existir otra causa de improcedencia alegada por las partes o que de oficio se advierta, se continúa con el estudio de los conceptos de invalidez.

³² **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917. **De texto:** "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



VI. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

63. El instituto actor hizo valer como conceptos de invalidez los siguientes:

- Sostiene que se vulneran los artículos 6o. y 49 de la Constitución Federal, toda vez que se viola su autonomía y la división de poderes, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) extralimita las facultades que tiene encomendadas en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal ya que, el instituto cuenta con las facultades constitucionales para hacerse cargo de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

- De esa manera, el INAI al no formar parte de la administración pública federal y ser un órgano autónomo encargado de la materia de transparencia y de protección de datos personales es el que debe dirimir las controversias respecto de dichas materias, por lo que el TFJA no tiene competencia para ello.

- Se invade la competencia constitucional del INAI, la cual se encuentra prevista en los artículos 6o. y séptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que el TFJA al atribuirse competencia para revisar la resolución que determina inconducente iniciar la investigación para dar paso al procedimiento de verificación, viola la autonomía del INAI.

- Por otro lado, se señala que la resolución impugnada viola el artículo 16 constitucional, toda vez que para fundamentar la competencia del TFJA se aplicaron incorrectamente los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como el diverso 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en detrimento de las facultades establecidas en favor del INAI, particularmente en lo tocante al artículo 6o. de la Constitución Federal y séptimo transitorio de la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce.

- Por último, aduce que se viola el artículo segundo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,



al contravenir los artículos 6o. constitucional y séptimo transitorio de la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce dentro, de los cuales se regula las facultades del INAI.

VII. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

64. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, se precisa que el acto impugnado es la sentencia definitiva de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; de esta manera, por las razones expuestas en el considerando relativo a la oportunidad como el atinente a las causas de improcedencia, no se estudiará lo relativo a la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, ni la regularidad constitucional de la sentencia interlocutoria de quince de abril de dos mil diecinueve.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

65. A juicio de esta Segunda Sala los conceptos de invalidez planteados por el instituto de transparencia actor **son fundados** y **suficientes** para declarar la **invalidez del acto** y para demostrar tal aserto se estima necesario en primer término plasmar a grandes rasgos **lo establecido en la resolución impugnada**.

66. En el considerando de competencia, la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa refirió que era **competente** de conformidad con lo previsto en los artículos 3, 6, fracción III, 31, 34, 35 y 36, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de la resolución administrativa INAI.3S.04.02-032/2018 de treinta de abril de dos mil dieciocho, emitida por el INAI, en la que se desechó la solicitud del Municipio de Ensenada, Baja California para que se iniciara un procedimiento de verificación a la Institución Scotiabank Inverlat S.A., Institución Financiera de Banca Múltiple.



67. Asimismo, el tribunal estimó como **infundados** los argumentos de la síndico procurador del XXII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, al considerar lo siguiente:

a. Que la resolución impugnada contenida en el oficio INAI/SPDP/DGI-VSP/1325/2018, de fecha treinta de abril de dos mil dieciocho, emitida por el director general de Investigación y Verificación del Sector Privado, sí se encuentra debidamente fundada y motivada, es decir que la autoridad demandada señaló de manera clara y contundente que el motivo del desechamiento consistía en que el Ayuntamiento, como persona moral, no se encuentra sujeta a la protección de la Ley Federal de Protección de Datos Personal en Posesión de los Particulares.

b. Lo anterior lo estableció así ya que de conformidad con el artículo 3, fracciones V y VII, de la referida ley en congruencia con el diverso numeral 5, fracción I de su reglamento, por una parte establecen la aplicabilidad de dicha ley respecto de los derechos que detentan las personas físicas y, por otra parte, excluyen a las personas morales.

c. La autoridad demandada no logra desvirtuar por qué no es viable que se analizara el fondo del asunto ya que nada dice en torno al contenido, alcance y aplicabilidad al caso concreto de los artículos 3, fracciones II y XVII, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 5 de su reglamento.

d. La parte actora únicamente se duele de una omisión de carácter formal en el sentido de que señaló que la autoridad demandada no señaló los motivos y fundamentos en que basó su determinación.

e. Resultan **infundados** los argumentos de la actora ya que no realiza un razonamiento claro acerca de cómo es que la autoridad demandada transgredió su derecho humano de interpretación más favorable, lo que torna los motivos de disenso en genéricos.

68. En los puntos resolutivos se estableció lo siguiente:



a. **Es infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la autoridad demandada, por lo que no se sobresee en el presente juicio.**

b. La actora **no probó** su pretensión, consecuentemente;

c. Se **reconoce la validez** de la **resolución impugnada**, por lo que,

d. Notifíquese por Boletín Jurisdiccional a las partes.

69. Precisado lo anterior, conviene tener ahora en cuenta que a través del **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce**, se modificaron, entre otros, **el artículo 6o., apartado A, fracción VIII**, a efecto de establecer que la Federación contará con un organismo **autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; cuyas resoluciones **son vinculatorias, definitivas e inatacables para dichos sujetos.**

70. Asimismo, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consolidándose así, como un organismo garante a nivel nacional.

71. Al respecto del instituto de transparencia, tanto en la Ley General como en la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública,



no se observa alguna disposición en la que se señale que aquél pertenezca a la administración pública federal, por el contrario, ambas estatuyen que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

72. En relación con este tema, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 32/2005**³³ expuso que, de acuerdo con la doctrina, **los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del poder**, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se señala de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

73. Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejercieran una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social, requería autonomía de los clásicos Poderes del Estado.

74. En esa guisa, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos **cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público**, a los que se les ha encarga-

³³ En sesión de 22 de mayo de 2006 por mayoría de ocho votos.



do funciones específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilitación, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; **sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes**, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, **no significa que no formen parte del Estado Mexicano**, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

75. En ese tenor, **las características esenciales** que deben concurrir para que dichos órganos sean considerados como **autónomos** son:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

76. Del antepuesto criterio derivó la jurisprudencia P./J. 12/2008³⁴ del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS."

77. De tal manera, **se puede afirmar que, en el presente caso**, las **características** a que aludió el Pleno de esta Suprema Corte respecto de los órganos constitucionales autónomos **las reúne el instituto actor**, pues se encuentra es-

³⁴ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, página 1871.



tablecido y configurado en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución que le dota como un "organismo público autónomo", maneja una relación de coordinación con los otros órganos del Estado porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial en el ámbito competencial que desarrolla y no sólo cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, sino que además, es especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con plena autonomía técnica y de gestión para determinar su organización interna para atender funciones en torno a los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

78. Lo que es acorde con lo expresado por el Constituyente Permanente en el trabajo legislativo correspondiente, específicamente, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de transparencia, de veinte de diciembre de dos mil doce; donde en suma, sostuvo lo siguiente:

"...

"Análisis particular del contenido propuesto ... B. El Estado contará con un organismo autónomo, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en los términos que establezca la ley. Contará con personalidad jurídica y patrimonio propios así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.—El inciso B) del artículo 6o. constitucional crea al organismo encargado de transparencia y acceso a la información pública, como un ente autónomo, en el cual se describen los principios rectores de su actuar, se define su autonomía y personalidad jurídica, así como la facultad de proponer su proyecto de presupuesto y organización interna. ... El organismo contará con facultades para emitir normatividad interna y reglamentaria que sea necesaria para el ejercicio de sus actividades, ello genera una autonomía jurídica, que busca dotarse de elementos normativos que



para el mejor desempeño de sus funciones, con ello, podrá desarrollar procesos internos ágiles para las resoluciones y determinaciones que en la materia genere.—**II.1)** ... Se consideró necesario incorporar un párrafo en el cual se establezca de manera puntual que **existirán dos tipos de leyes** que regularán tanto el procedimiento de acceso a la información, así como el procedimiento del organismo garante; ello toda vez que en el ámbito federal se constituirán dos leyes: una federal que será la que rija las actividades del órgano garante federal, y una general que normará y unificará los procedimientos en todos los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal ... Respecto al principio de legalidad, debemos tomar en cuenta que se **dotará al organismo de definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones**, ... **En relación al principio de independencia**, la configuración de los órganos garantes, **incluyen una autonomía constitucional**, ello garantiza la independencia que existe entre el Ejecutivo Federal y el órgano encargado de solicitar y entregar información pública gubernamental, **actualmente el órgano encargado de dicha tarea cuenta con una independencia subjetiva, pues de facto sigue siendo un órgano integrante de la Administración Pública Federal**, como lo señala el actual artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. **Con la reforma constitucional que se propone, se garantizará su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo**, con lo que se garantiza la no dependencia del Ejecutivo Federal.—El principio de imparcialidad se encuentra íntimamente ligado al principio de independencia, ya que **con la autonomía constitucional** del Poder Ejecutivo, **se garantiza que las determinaciones sean completamente imparciales**, en el cual se deben valorar los principios que rigen el derecho al acceso a la información pública, y aquella información con que cuentan las dependencias del Ejecutivo Federal o de cualquier otro sujeto obligado, lo que impacta en resoluciones dotadas de plena imparcialidad. ..."

79. Del dictamen transcrito, se puede advertir que, con la modificación del artículo 6o. constitucional, se pretendió crear al organismo encargado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como un **ente autónomo**, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, así como



con facultades para emitir normatividad interna y reglamentaria que fuera necesaria para el ejercicio de sus actividades.

80. De igual manera, se estimó que dicho organismo debería ceñir su actuar a las leyes generales y federales respectivas, que regularían tanto el procedimiento de acceso a la información, como el procedimiento del organismo garante.

81. Por último, se expuso que, en virtud que en ese momento el instituto de transparencia contaba con una independencia subjetiva, pues de facto **era un órgano integrante de la administración pública federal** de acuerdo con el entonces vigente artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; **la reforma constitucional propuesta garantizaría su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo**, al no depender del Ejecutivo Federal.

82. Una vez precisado lo anterior, se considera pertinente, establecer el marco constitucional y legal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para lo cual, es importante mencionar lo previsto en los artículos 17, párrafos segundo y séptimo, y 73, fracción XXIX-H, primer y segundo párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

83. El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso jurisdiccional, como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí mismo, consignando como atributos propios de la administración de justicia, además de su gratuidad, el que las resoluciones de los tribunales sean prontas, es decir, dictadas dentro de los plazos razonables fijados en la ley; imparciales, o sea, ajustándose a derecho en su dictado y considerando en el proceso el principio de igualdad de las partes; y completas, lo que significa no sólo que debe decidirse sobre la totalidad de las peticiones de las partes, sino además que la administración de justicia sea integral, es decir, en todo el ámbito nacional, sea federal o local, estableciéndose como postulados básicos de estos



principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su séptimo párrafo que **las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.**

84. Por su parte, el numeral 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se advierte que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en ejercicio de su facultad legislativa, el cual, estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y **tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

85. En el numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, indica que dicho tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que ahí se indican, entre otros, como los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; así como los dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

86. Por último, en el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

87. Ahora bien, para una mejor comprensión de las atribuciones de dichos tribunales, se considera pertinente realizar un análisis de su evolución histórica; para lo cual, resulta de especial relevancia precisar que los tribunales administrativos adquirieron rango constitucional en virtud de la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, en dicha



norma se estableció que mediante ley federal se podrían crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, que tendrían a su cargo dirimir conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares, lo que significa que ejercerían su jurisdicción únicamente dentro del ámbito administrativo.

88. Debe destacarse que la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, que entró en vigor en octubre de mil novecientos sesenta y ocho, introdujo factores de gran importancia en esta materia, pues constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, que se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de mil novecientos treinta y seis, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar, un sector de la doctrina, que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

89. De igual forma, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó la fracción I-B del artículo 104 y la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, para prever qué órgano sería el encargado de expedir las leyes que instituyeran a esos tribunales contenciosos administrativos.

90. Lo anterior pone de relieve que en dicha **reforma se estableció claramente** que los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa conocerían de los litigios suscitados entre la **administración pública federal y los particulares**, ya que en virtud de la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, publicada **el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se derogó la mención que se hacía "del Distrito Federal"**.

91. En el año dos mil seis se efectuó una modificación la fracción XXIX-H para agregar –únicamente– la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determinara la ley.

92. La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana culminó en dos mil quince, cuando se realizaron modificaciones y se erigió como tal al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le dotó de plena autonomía para dictar



sus fallos y, de manera expresa, se señaló que tendría a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; asimismo, se determinó que sería el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participaran en actos vinculados con dichas responsabilidades, precepto que rige en **la actualidad** y es el siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.



"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

"Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."

93. De lo anterior se advierte, que la Constitución Federal establece claramente que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **será únicamente para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.**

94. En ese sentido, sus competencias establecidas en las leyes federales deben entenderse sobre la base de tales conflictos, es decir, si bien tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se precisan en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, destacadamente los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; así como los dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. **Lo cierto es, que conocerá de esos asuntos siempre y cuando se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

95. En ese orden de ideas, **para conocer qué es la administración pública federal** y, por ende, **definir el ámbito de competencia** del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debe atenderse a la Ley Orgánica de la Administra-



ción Pública Federal que lo contempla, la cual, en la parte que interesa dispone:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De la administración pública federal

"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 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"I. Organismos descentralizados;



"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y,

"III. Fideicomisos."

96. De las disposiciones transcritas se advierte que la administración pública federal está integrada por la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal; por tanto, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a que alude el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, **se acota** a dirimir los conflictos suscitados entre dicha administración pública federal y los particulares, **excluyendo así los conflictos suscitados entre los otros Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos y, los particulares.**

97. En efecto, al resolverse el **amparo directo en revisión 555/2012**,³⁵ se determinó que de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, se desprende como *ratio iuris*, la de establecer Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que diriman las controversias entre la administración pública federal y los gobernados.

98. Lo cual implica que la Carta Fundamental, **establece una limitante** al legislador ordinario en cuanto a que el ámbito de actuación de los tribunales de lo contencioso administrativo no puede comprender, es decir, **excluye a los órganos del Estado que no integren o sean parte de la administración pública federal**, cuya conformación se encuentra precisada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

99. Así, el Congreso de la Unión **no podrá otorgar competencia a los tribunales contencioso administrativos para dirimir las controversias que**

³⁵ Resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte el 30 de mayo de 2012. A pesar de que el asunto se trate de un análisis de la fracción XXXIX-H previo a la reforma que sufrió en 2015; lo cierto es, que el precedente **puede retomarse por esta Primera Sala** debido a que la consideración medular tocante a que el tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, sigue siendo la misma.



se susciten entre los particulares y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión; o entre aquéllos **y los órganos constitucionales autónomos** e, incluso, el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, quien si bien encabeza la administración pública federal, no forma parte integrante de ella, como se desprende de la ley mencionada.

100. Dicho de otro modo, lo que **implica es que el legislador no podrá fijar una competencia diversa a la establecida constitucionalmente.**

101. Situación que incluso, se puede evidenciar con la postura que fijó esta Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 27/2006-SS**, en la que esencialmente sostuvo que en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, la competencia de los tribunales de jurisdicción contencioso administrativa se acota a dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública federal y los particulares, sin incluir a otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) ni, en consecuencia, a los órganos constitucionales autónomos.

102. Del criterio mencionado derivó la jurisprudencia 2a./J. 49/2006,³⁶ de rubro y texto siguientes: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS."

103. De igual manera esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 525/2019, señaló que no es procedente el juicio contencioso administrativo contra resoluciones emitidas por el INAI.³⁷

³⁶ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, materia administrativa, página 285.

³⁷ De dicha resolución derivó la jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.", *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, materia administrativa, página 668.



104. Así, conforme a todo lo expuesto y establecido el marco constitucional y legal que priva respecto del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se hace evidente la esfera de facultades y al ámbito de competencias que cada uno de ellos tiene, ya que mientras aquí actor la Constitución Federal le confiere la facultad de ser garante en torno a los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales y establece que sus resoluciones son **vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados**; al Tribunal Contencioso Administrativo, **únicamente**, se le confiere competencia para dirimir las controversias suscitadas entre la **administración pública federal** –centralizada o paraestatal– y los particulares. Con lo que se hace evidente que la revisión de los actos emitidos por ese órgano constitucional autónomo escapa de su competencia.

105. De ahí lo **fundado de los conceptos de invalidez** planteados por el instituto de transparencia actor.

106. Por lo que **se concluye** que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haber determinado en la resolución dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9, que es **competente** para conocer de un juicio de nulidad promovido por la síndica procuradora del XII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, en contra de la resolución administrativa contenida en el oficio número INAI.3S.04:02-032/2018 de treinta de abril de dos mil dieciocho, en la que se desechó la denuncia la que solicitó que se iniciara el procedimiento de verificación a Scotiabank Inverlat S.A., por la entrega de información sensible del Municipio de Ensenada, **violó el principio de autonomía e independencia previstos en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal; al invadir la esfera de competencia que constitucional y legalmente le fueron conferidas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y excedió su esfera de competencias precisadas en el artículo 73,**



fracción XXIX-H, de la propia Norma Fundamental, por lo que resulta **inconstitucional**.³⁸

IX. Decisión

107. Con base en las consideraciones planteadas, lo procedente es **declarar la invalidez** de la resolución dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, correspondiente al veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9.

108. Así, al haber resultado **fundado** argumento de invalidez hecho valer por el instituto actor (INAI), relativo a la violación del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, resulta **innecesario** el estudio de los restantes planteamientos de invalidez.

109. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis del Tribunal Pleno número P./J. 100/99,³⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

X. Efectos

110. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI, 42 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de invalidez del acto impugnado surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

³⁸ Idénticas consideraciones se establecieron en la controversia constitucional 305/2019, resuelta en sesión virtual de la Primera Sala de este Alto Tribunal el veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos.

³⁹ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 705. **De texto:** "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."



Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de la resolución interlocutoria de quince de abril de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de la resolución dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, **en el juicio de nulidad 15998/18-17-10-9**, conforme a lo previsto en la presente controversia constitucional.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro votos** de los Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Alberto Pérez Dayán (ponente) emitió su voto en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión publica se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, con número de registro digital: 2022203.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte
PLENOS DE CIRCUITO*



* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS CONSISTEN EN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, EL ALOJAMIENTO, EL RETORNO ASISTIDO O LA DEPORTACIÓN, EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM). SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA PENAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO. 30 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARMANDO MATA MORALES, PRESIDENTE, LÁZARO FRANCO ROBLES ESPINOZA Y CARLOS ALFREDO SOTO MORALES. PONENTE: LÁZARO FRANCO ROBLES ESPINOZA. SECRETARIO: CHRISTIAN BONILLA LORANCA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de posible 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, 225 y 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, abrogada;⁸ así como 13, fracción VII y 17 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el veintisiete de febrero de dos mil quince; dado que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para resolver el presente asunto, se atienden las consideraciones que sustentan las ejecutorias de los Tribunales Colegiados a que se refiere la denuncia de contradicción, y los adicionados por los presidentes del Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito.

1. Consideraciones del conflicto competencial 5/2020.

Los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de veintisiete de mayo de dos mil veinte, en una integración distinta a la actual, resolvieron por unanimidad de votos el conflicto competencial 5/2020, suscitado entre el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla y la "*secretaria del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla*" (sic), en funciones de Juez de Distrito; en el cual se estableció la existencia del conflicto y se declaró legalmente competente al Juzgado

⁸ En términos del primer transitorio, fracción II, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por el cual, entre otras, se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice: "Transitorios.—Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ... II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."



Especializado en Materia de Amparo Administrativo, para conocer, por razón de materia, del juicio de amparo promovido por ***** , por conducto de ***** , asesora jurídica federal especializada en migrantes del Instituto Federal de Defensoría Pública.

Ese cuerpo colegiado precisó que el quejoso ***** reclamó de las autoridades señaladas como responsables, en esencia, los actos consistentes en la orden en que se haya determinado su aseguramiento, alojamiento, privación de la libertad o detención dentro de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla; la omisión de emitir la orden de salida de la estación migratoria; la detención administrativa en términos del artículo 21 constitucional; el regreso asistido o la deportación; la omisión de presentar solicitud de inicio de procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, la paralización del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; así como la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración.

Los integrantes del Tribunal Colegiado destacaron que en el capítulo de antecedentes de la demanda, se hizo referencia a que el solicitante de amparo es de nacionalidad hondureña, y que fue puesto a disposición de la autoridad migratoria en el Estado de Puebla, mediante oficio ***** , al no haber acreditado su legal estancia en territorio mexicano y que el treinta y uno de enero de dos mil veinte, ingresó su solicitud de refugiado a través de la oficina del Instituto Nacional de Migración en Puebla.

Situación que, continuaron, fue corroborada por el Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal, conforme al informe rendido por el jefe del departamento de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Migración, con sede en la Ciudad de Puebla, en representación del delegado, titular de la Oficina de Representación y Subdirección de Control y Verificación Migratoria de la Oficina de Representación de dicho instituto; pues contra ***** existe un procedimiento administrativo migratorio con número de expediente ***** , debido a que no acreditó su regular estancia dentro del territorio nacional.

En consecuencia, los Magistrados de dicho cuerpo colegiado estimaron acertada la afirmación del Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal, en el auto de dos de marzo de dos mil veinte, dictado en el juicio de amparo ***** , de su índice, al señalar que los actos reclamados consisten en:



a) El procedimiento administrativo migratorio ***** , sustanciado ante el Instituto Nacional de Migración.

b) El alojamiento del quejoso en la estación migratoria en la oficina de representación Puebla.

c) La constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración, con motivo de su primer acto de aplicación.

Posteriormente, destacaron que el citado Juez Federal de amparo penal estimó que el procedimiento administrativo migratorio al que se encuentra sujeto el mencionado peticionario de amparo, para resolver su estancia migratoria, genera que esté alojado en la estación migratoria, mientras se resuelve dicho procedimiento y que dentro de esa regularización, ha solicitado la condición de refugiado; en consecuencia, y para no violar su libertad deambulatoria, se autorizó su custodia, previo desahogo de los requisitos y formalidades aplicables.

Por lo anterior, concluyeron como correcto que el Juez de amparo penal haya establecido que los actos reclamados en la demanda de amparo de ***** , consistentes en: a) ilegal aseguramiento, privación de la libertad o detención; b) omisión de emitir orden de salida de la estación migratoria; c) regreso asistido o deportación; d) omisión de presentar la solicitud de inicio de procedimiento de reconocimiento de condición de refugiado; e) paralización total del procedimiento, están subsumidos al procedimiento administrativo que se le instruye al referido quejoso, sin que se advierta la existencia de una detención arbitraria, por tanto, fijaron la legal competencia en favor del Juez Especializado en Materia de Amparo Administrativo, en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente en esa época).

2. Conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020.

En tanto, los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de diez de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos, resolvieron los conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020, ambos suscitados entre el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, y la secretaria en funciones de titular del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de



Juicios Federales en el Estado de Puebla, en aquellos precedentes coincidentemente se declaró la existencia de los conflictos y se estableció la legal competencia del Juez de Distrito Especializado en Amparo en Materia Penal, para conocer de los juicios promovidos por ***** y ***** , respectivamente.

2.1. Consideraciones del conflicto competencial 6/2020.

Los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, haciendo uso de las jurisprudencias P./J. 83/98 y 2a./J. 24/2009, de rubros: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES." y "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.", precisaron que para resolver los conflictos competenciales entre órganos jurisdiccionales de distinta materia, debe tenerse en cuenta la naturaleza de la acción y no la relación jurídica entre las partes; lo cual se puede determinar mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda.

Así, indicaron, el quejoso ***** reclamó la privación de la libertad personal que sufre con motivo de su detención, aseguramiento y alojamiento por más de treinta y seis horas en las instalaciones de la estación migratoria; así como el regreso asistido o la deportación por parte de autoridades del Instituto Nacional de Migración, actos que, concluyeron, en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, se encuentran comprendidos dentro de la esfera de competencia de los Jueces de Distrito en Amparo en Materia Penal.

Lo anterior, afirmaron, sin importar que al quejoso se le instruya un procedimiento administrativo para resolver su estancia migratoria en términos del artículo 111 de la Ley de Migración, porción normativa que también reclamó de inconstitucional, dado que del contenido de la demanda y del escrito aclaratorio no se advierte que se reclame que al llegar a México no se le permitiera la entrada al país, sino que fue privado de su libertad por parte de autoridades del



Instituto Nacional de Migración, de ahí, sostuvieron, que es la materia penal la que rige el presente asunto.

Citaron como aplicables la tesis 135, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-218, Primera Parte, página 29, con número de registro digital: 232031, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD PERSONAL, ACTOS QUE AFECTAN LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA PENAL PARA CONOCER DEL AMPARO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES DISTINTAS DE LAS JUDICIALES QUE LOS EMITAN.", la diversa 1a. CXCIII/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, «enero de 2006», página 714, con número de registro digital: 176366, de título y subtítulo: "COMPETENCIA. CORRESPONDE CONOCER A UN TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE REVISIÓN DERIVADO DE UN JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE RECLAMAN DIVERSOS ACTOS EMITIDOS POR AUTORIDADES MIGRATORIAS, REFERIDOS A LA SITUACIÓN DE RESIDENCIA DE GUN (SIC) EXTRANJERO EN EL TERRITORIO NACIONAL.", así como la tesis I.16o.A.12 K (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2018 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, Libro 59, octubre de 2018, página 2280, con número de registro digital: 2018047, emitida por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, titulada: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE AFECTAN LA LIBERTAD PERSONAL EN MATERIA MIGRATORIA. CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA PENAL, AUNQUE SE IMPUGNE CONJUNTAMENTE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y SUS ACTOS DE APLICACIÓN."

Así, explicaron los Magistrados del Tribunal Colegiado, aun cuando se encuentran involucrados diversos actos de naturaleza administrativa, lo cierto es que se advierte la realización de una actuación, con independencia de la naturaleza de la autoridad que lo efectuó, que afecta la condición del impetrante ***** , en relación con su interés de adquirir la condición de refugiado en el territorio nacional, involucrando la privación de su libertad personal, aseguramiento y alojamiento en la estación migratoria por más de treinta y seis horas, así como el regreso asistido o deportación; por lo que es inconcuso que lo que



impugna, deriva en una cuestión penal, no obstante ser sujeto de un procedimiento de naturaleza administrativa llevado a cabo por autoridades del Instituto Nacional de Migración, pues ello podría implicar su aseguramiento o detención con probables consecuencias de abandono del país, que incide en el área del derecho penal.

Señalaron como aplicable la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 169-174, Segunda Parte, página 165, con número de registro digital: 234405, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL JUZGADOR DEBE ESTUDIARLA EN SU TOTALIDAD."

2.2. Consideraciones del conflicto competencial 7/2020.

Los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, haciendo uso de la citada jurisprudencia P./J. 83/98,⁹ señalaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la competencia por materia debe definirse tomando en cuenta la naturaleza de la cuestión debatida y no, precisamente, por las leyes que las partes invoquen o por el tipo de autoridad que lo emitió.

Continuaron explicando que del estudio integral del escrito inicial de demanda de amparo, así como del recurso en que se dio cumplimiento a la prevención, se advierte que el quejoso ***** reclamó del titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en Puebla y otra autoridad, los actos siguientes:

- Aseguramiento, alojamiento y/o detención por más de 36 horas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración, con sede en Puebla.

- Omisión de emitir la orden de salida de la estancia provisional, a pesar de haber transcurrido con exceso el plazo de 36 horas contado a partir de su presentación, por ser una detención administrativa.

⁹ De rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES."



- Regreso asistido o deportación.

- Toda orden verbal o escrita que hayan emitido con la que se haya determinado el aseguramiento, alojamiento, privación de su libertad o detención dentro de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, por más de 36 horas; y su falta de notificación.

- Toda omisión de emitir en perjuicio de la libertad del quejoso la correspondiente orden de salida de la estación migratoria, a pesar de haber transcurrido en exceso el plazo de tres días hábiles que se encuentran alojados en ese recinto, contados a partir de su presentación, por ser una detención arbitraria.

Los Magistrados del cuerpo colegiado precisaron que de los informes emitidos por el jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en Puebla, se desprende que el quejoso ***** se encuentra alojado temporalmente en la estación migratoria, así como que su detención fue mediante orden de revisión migratoria.

Por tanto, continuaron, si bien al quejoso ***** se le incoa el procedimiento administrativo migratorio ***** , llevado a cabo con la orden de revisión ***** y la puesta a disposición realizada el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, mediante oficio número ***** , actos que son evidentemente administrativos; sin embargo, concluyeron, las autoridades migratorias detuvieron y privaron de la libertad al peticionario ***** .

Destacaron que de las constancias que remitió la autoridad responsable se aprecia el inicio del procedimiento administrativo migratorio a fin de resolver la situación migratoria del quejoso y quedó manifestado que se encontraba alojado o detenido dentro de las instalaciones de la estación migratoria de la delegación federal en Puebla. Aunado a que el impetrante reitera que estuvo privado de su libertad.

Al respecto, indicaron que el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogada, establecía que los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal conocerán de los juicios constitucionales en los que se reclaman actos que afecten la libertad personal, provenientes de "cualquier autoridad" (con excepción de las correcciones disciplinarias o medios de apre-



mio impuestos fuera de procedimiento penal), y aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto, que el diverso numeral 52 del citado cuerpo normativo prevé que los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. De juicios de amparo en que se reclamen actos de autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden. También de los promovidos contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa.

Contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo ciertos casos. Contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio. Y de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución.

De esta forma, refirieron los Magistrados, está expresamente dispuesto que la competencia para el caso de que se reclamen actos que importen la privación de la libertad personal y la deportación corresponde a los Jueces de Distrito en Materia Penal; lo anterior, pese a que a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa corresponde el conocimiento de actos reclamados de autoridades de esa especialidad, por exclusión, ello se da cuando los mismos no impliquen los actos antes referidos, es decir, privación de la libertad o la deportación, en el entendido de que debe atenderse preferentemente a la naturaleza del acto reclamado, antes que al de la autoridad de que emana.

Después de transcribir diversas consideraciones del conflicto competencial 70/2005, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de agosto de dos mil cinco, destacaron que dicha Sala



del Máximo Tribunal del País señaló que si se reclaman determinaciones de autoridades migratorias se entenderá que son de naturaleza administrativa si constituyen la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, que es de naturaleza reglada o discrecional y susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa, como lo serían los actos que tienden a preservar la organización, el control y el orden que debe prevalecer respecto a los extranjeros que se introducen al país, ajenos a la existencia de alguna medida tendiente a privarlos de su libertad, para regresarlos en contra de su voluntad a su país de origen.

Por tanto, concluyeron, si en el caso, el quejoso reclamó no sólo actos de índole administrativa como los derivados del procedimiento migratorio seguido en su contra, sino además, su aseguramiento, alojamiento, detención por más de 36 horas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración, con sede en Puebla, que lo mantuvo privado de su libertad, con la posible finalidad de deportarlo, eran actos de la naturaleza penal, de conformidad con el referido artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, del conocimiento de un Juez con esa especialidad.

3. Conflicto competencial 3/2016 y queja 45/2021.

En primer lugar, los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, resolvieron, en una integración anterior, por unanimidad de votos, el conflicto competencial 3/2016, suscitado entre el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla y el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, en ese precedente declararon que correspondía al Juzgado Especializado en Materia Penal el conocimiento de la demanda de amparo presentada por *****.

Los entonces integrantes de ese cuerpo colegiado indicaron que la finalidad de la competencia por materia consiste en que en el juzgado o tribunal especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho, lo cual permite a los juzgadores un mayor discernimiento sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, puedan resolver mejor y con mayor prontitud los asuntos que son



sometidos a su conocimiento, a efecto de cumplir la garantía de justicia pronta, completa e imparcial tutelada en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Continuaron explicando que de los numerales 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente en esa época), se obtiene que un asunto corresponde a la materia administrativa cuando los actos reclamados tengan que ver con: a) la **aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad** o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; b) contra actos a los que se refiera la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa** o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden; c) contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; d) contra **actos de autoridad distinta de la judicial**, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; e) contra **actos de tribunales administrativos** ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y, f) de las **denuncias por incumplimiento** a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mientras que los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal son competentes para conocer de los juicios de amparo que se promuevan: a) contra resoluciones judiciales del orden penal, lo que implica que el acto debe ser materialmente jurisdiccional y que la autoridad debe ser específicamente judicial; b) contra actos que afecten la libertad personal independientemente de la naturaleza de las autoridades que emitan el acto reclamado, si éste tiene como consecuencia la afectación de la libertad personal del quejoso; c) contra actos consistentes en resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas a los inculcados, o en los de responsabilidad civil, 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 de un delito; y, d) contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.



De esta suerte, señalaron que el artículo 51, fracción I, señala tres hipótesis para fincar competencia legal a un Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal:

a) Que el acto reclamado sea una resolución judicial del orden penal.

b) Que se trate de un acto emitido por cualquier autoridad que afecte la libertad personal del quejoso, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal.

c) Que el acto de autoridad importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tales supuestos, a su vez, apreciaron los integrantes del cuerpo colegiado, que los identificados con los incisos b) y c) **los puede emitir una autoridad administrativa y serán considerados de naturaleza penal por el hecho de que afecten la libertad personal del quejoso** (siempre y cuando no se trate de correcciones disciplinarias o medidas de apremio) **o porque puedan implicar peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional**; actos de los que deben conocer los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal.

Luego de señalar los antecedentes del acto reclamado, como distintos datos que derivan de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables y de las constancias remitidas por éstas, los integrantes del Tribunal Colegiado señalaron que para dilucidar la cuestión sobre la competencia por razón de materia debe verificarse la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, para establecer a qué órgano jurisdiccional corresponde el conocimiento del asunto.

Citaron como aplicable la jurisprudencia de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."



Por tanto, concluyeron, corresponde a un juzgado especializado en materia penal el conocimiento del asunto cuando se reclaman el aseguramiento y/o alojamiento temporal del quejoso en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración, Delegación Federal de Puebla.

Destacaron que la demanda de amparo se promovió contra dos actos que se hicieron consistir en la orden de aseguramiento o alojamiento temporal del quejoso, y la orden de deportación u orden para abandonar el territorio nacional.

Consideraron que fue inadecuado que el Juez especializado de amparo en materia penal considerara actos desvinculados a la orden de deportación o abandono del territorio nacional, respecto del cual aceptó su competencia, y la orden de aseguramiento o alojamiento temporal del quejoso; lo anterior, destacaron los integrantes del Tribunal Colegiado, pues es patente que esta última se originó con motivo del incumplimiento de dicho impetrante de abandonar el territorio nacional, pues así se desprende del acta levantada con motivo de la constancia de hechos donde se recibió la declaración del quejoso y se determinó su presentación, que propiamente implicó su aseguramiento o alojamiento temporal reclamado (siendo éste, un acto que afecta su libertad personal).

En estas condiciones, destacaron, si bien el conflicto planteado no versaba sobre la competencia del Juez de Distrito de amparo en materia penal, para resolver lo relativo a la orden de deportación o abandono del territorio nacional, es innegable que la orden de aseguramiento o alojamiento temporal en una estación migratoria está vinculada con dicho acto, del que resultó competente el Juez de Distrito en la aludida materia.

También resaltaron el hecho de que existe un segundo expediente administrativo formado con motivo de la pretensión del quejoso para regularizar su situación migratoria con motivo del matrimonio contraído con una mexicana, pero ello no impedía establecer la vinculación entre los actos reclamados, que sin duda es estrecha, dado que como se puso de manifiesto, la orden de aseguramiento derivó del incumplimiento de la orden de deportación o abandono del territorio nacional también reclamada, respecto de la cual el Juez de Distrito de amparo en materia penal admitió su competencia e incluso dictó sentencia.



De esta suerte, concluyeron, si el quejoso reclama el aseguramiento o alojamiento temporal en una estación migratoria (dependencia habilitada para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular); se trata de un acto que como se anticipó, además de estar vinculado con la orden de deportación; afecta su libertad personal, pues si bien de acuerdo con la legislación y normatividad en materia migratoria, se le da un tratamiento de estancia, lo cierto es que ello corresponde a un aseguramiento de la persona dentro de un lugar sin poder sustraerse del mismo, hasta tanto se resuelva su situación migratoria; privación de la libertad que incluso puede traer como consecuencia, precisamente, su deportación (lo anterior conforme al contenido de diversas disposiciones de la Ley de Migración).

En estas condiciones, concluyeron, el acto de aseguramiento o alojamiento temporal reclamado afecta la libertad personal del quejoso, y está vinculado con el diverso acto también reclamado, consistente en la orden de deportación; de donde se surte la competencia en favor del Juez de Distrito de amparo en materia penal.

Citaron como aplicable la tesis de rubro: "LIBERTAD PERSONAL, ACTOS QUE AFECTAN LA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES QUE LOS EMITAN. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL EL CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA ELLOS."

Expusieron que no puede desvincularse el acto reclamado consistente en la orden de aseguramiento de la orden de deportación y, por tanto, no pueden dividirse los citados actos reclamados ante la estrecha relación entre ellos, tomando en cuenta la integridad de la demanda, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y de la Ley de Amparo.

En apoyo a lo anterior se citaron los criterios publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXXIV, página 2397, con número de registro digital: 305305 y Tomo I, página 947, con número de registro digital: 292555, respectivamente, de rubros: "COMPETENCIA EN AMPARO, INDIVISIBILIDAD DE LA DEMANDA, AUNQUE SE NIEGUE UNO DE LOS ACTOS RECLAMADOS." y "DEMANDA DE AMPARO."



3.2. Recurso de queja 45/2021.

En segundo lugar, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito indicó que también estaba relacionado con el tema a resolver en esta contradicción de tesis, lo que el Pleno de ese tribunal, en una integración distinta a la actual, resolvió en sesión de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, en la queja 45/2021; en la sentencia se declaró infundado el recurso de queja, confirmando el desechamiento de la demanda de amparo, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al no agotar el principio de definitividad, pues el acto reclamado consistía en cuestiones de internamiento respecto de la cual (sic) existe un medio ordinario de defensa en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

De ese precedente se advierte que el quejoso promovió juicio de amparo indirecto en el que señaló como acto reclamado el retardo en resolver sobre su solicitud de traslado del Centro de Reinserción Social de Tepexi de Rodríguez, Puebla, al Centro de Reinserción Social de Puebla; el quejoso, en su demanda, adujo que el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, presentó escrito ante el Juez Penal del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, en los autos del proceso penal *****, instaurado en su contra, donde solicitó su traslado voluntario del Centro de Reinserción Social de Tepexi de Rodríguez al Centro de Reinserción Social de Puebla, por lo que mediante oficios *****/2021 y *****/2021, signados por el citado Juez penal remitió su petición de traslado voluntario al centro de reclusión, sin que a la fecha de presentación de su demanda, haya sido notificada determinación alguna respecto a su petición.

Por auto de veinte de abril de dos mil veintiuno, el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal del Estado de Puebla, a quien correspondió el conocimiento del asunto, desechó la demanda, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al no agotar el principio de definitividad, pues consideró que previo a acudir a la instancia constitucional, debió agotar el recurso previsto en la ley ordinaria, pues contra las omisiones relativas a las condiciones de internamiento existe la acción judicial de controversia, prevista en los artículos 50 y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



Inconforme con el sentido de ese auto el quejoso interpuso el citado recurso de queja, en el cual se confirmó el desechamiento de la demanda, ante la actualización de la referida causal de improcedencia, pues toralmente coincidieron con el Juez de Distrito en señalar que, previo a acudir al juicio constitucional, el quejoso debió agotar el medio de defensa ordinario previsto en los citados artículos 50 y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sustentaron el sentido de su fallo en la jurisprudencia 1a./J. 79/2018 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 230, con número de registro digital: 2018548, de rubro: "OMISIONES INHERENTES A LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. PARA RECLAMARLAS, LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD DEBE AGOTAR EL MECANISMO DE CONTROL PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

CUARTO.—Inexistencia de la contradicción. Asentado lo que antecede, debe tenerse en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, 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, con independencia de que los aspectos fácticos que lo rodean no sean exactamente iguales, es decir, que emitan diversa solución a una problemática jurídica semejante a través de un determinado ejercicio interpretativo.

Por ello, la forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos radica en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los asuntos resueltos por aquéllos.

Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque legales.



Luego, partiendo de que la finalidad de la resolución de una contradicción de tesis es la unificación de criterios; apreciando si el disenso radica en los procesos de interpretación y no en los resultados adoptados por los órganos contendientes, los requisitos a cumplir consisten en 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;

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista, al menos, un tramo de razonamiento en 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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Lineamientos que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 72/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, materia común, con número de registro digital: 164120, que reza:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias',



entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

Así como en lo sustentado en las diversas jurisprudencias 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, páginas 122 y 123, con números de registro digital: 165077 y 165076, respectivamente, de rubros y textos 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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que, en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

En el particular, la circunstancia de que ninguno de los Tribunales Colegiados sustentara jurisprudencia o emitiera alguna tesis, no impide jurídicamente proceder a su análisis para determinar si existe o no la contradicción planteada y, de ser el caso, establecer cuál es el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, ya que en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 225 y 226 de la Ley de Amparo, que prevén el procedimiento para resolverla, no imponen aquella condición.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, con número de registro digital: 179633, 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."

Lo antes relatado permite a este Pleno de Circuito establecer que el precedente relativo a la sentencia emitida el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, en el recurso de queja 45/2021 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, no participa de la presente contradicción, dado que el segundo requisito no se encuentra cumplido, pues las consideraciones expuestas en aquélla permiten concluir que inexiste un punto de toque entre el resto de los criterios contendientes.

Se arriba a la anterior conclusión porque, como se adelantó, el tema a resolver en la presente contradicción es dilucidar a qué órgano jurisdiccional corresponde la competencia, por materia, de la demanda de amparo atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados y las autoridades responsables que en ellos intervinieron, cuando provienen de procedimientos administrativos del Instituto Nacional de Migración.

En oposición a ello, es cierto que, en la aludida sentencia emitida en el recurso de queja 45/2021, se resolvió una cuestión litigiosa en la que los integrantes del mencionado cuerpo colegiado se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, cumpliendo con el primer requisito para integrar una contradicción de criterios, pero también es cierto que esas consideraciones no se relacionan con el tema debatido antes señalado.



En efecto, de esa sentencia se advierte que se declaró infundado el recurso de queja al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, dado que el quejoso no observó el principio de definitividad, pues explicaron que previo a acudir a la instancia constitucional debió agotar el recurso previsto en la ley ordinaria, pues contra las omisiones relativas a las condiciones de internamiento existe la acción judicial de controversia, prevista en los artículos 50 y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Luego, es incuestionable que ese precedente no se relaciona con el tema analizado en el presente fallo, pues no se determinó a qué órgano corresponde la competencia, por materia, cuando se reclaman actos acaecidos en un procedimiento migratorio que tienen como consecuencia la privación de la libertad o la posible deportación del quejoso; resultando, en consecuencia, inexistente la contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 45/2021, con el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2020, y los diversos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020.

QUINTO.—Existencia de la contradicción. Los requisitos establecidos en el considerando anterior para declarar la existencia de la contradicción de criterios están cumplidos por cuanto hace a los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2020, los emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al dictar las sentencias de los conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020, así como por el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en su fallo del conflicto competencial 3/2016, como enseguida se explica.

1) Ejercicio interpretativo o arbitrio judicial.

Lo reseñado en el considerando tercero de esta sentencia evidencia que los Tribunales Colegiados de Circuito realizaron un ejercicio interpretativo a efecto de determinar la competencia por materia de los Jueces de Distrito para



conocer del juicio de amparo indirecto, cuando los actos reclamados consisten, entre otros, en la privación de la libertad, ya sea por detención, aseguramiento o alojamiento en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración, así como el retorno asistido o deportación de los quejosos.

Lo anterior, pues el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal de este circuito determinó que correspondía a un Juez en materia de amparo administrativo, el conocimiento de una demanda de amparo cuando se reclamaban el alojamiento, privación de la libertad o detención dentro de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, así como el retorno asistido o deportación, señalando que quedó justificado que ellos provenían de un procedimiento administrativo y que, por tanto, no eran arbitrarios sino derivados de ese procedimiento y, como consecuencia, que se surtiera competencia en materia administrativa en términos de los artículos 51 y 52 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito determinó que la competencia para conocer de una demanda de amparo cuando se reclamaba la privación de la libertad, detención, aseguramiento y alojamiento por más de treinta y seis horas en las instalaciones de la estación migratoria, así como el regreso asistido o deportación, correspondía a un juzgado de amparo en materia penal, pues si bien esos actos derivaban de un procedimiento administrativo, también eran eminentemente penales y que, por tanto, se surtiera competencia de un Juez especializado en esa materia, en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogada.

Del mismo modo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Sexto Circuito indicó que, al margen de lo indebido en escindir los actos reclamados de la demanda (respecto de la deportación reclamada), cuando se reclaman actos que implican la privación de la libertad, aun realizados dentro de un procedimiento migratorio, éstos son de naturaleza penal y que, por tanto, se surte competencia del Juez especializado de amparo en materia penal, igualmente, en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogada.



A la luz de lo expuesto, es dable concluir que los tres órganos colegiados llevaron a cabo un ejercicio interpretativo que resulta suficiente para tener por colmado el primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

2) Punto de toque.

Por otra parte, este Pleno de Circuito considera que el segundo requisito relativo al punto de toque también queda cumplido en el presente caso, puesto que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica: establecer la competencia por materia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, cuando los actos reclamados consistan en la privación de la libertad, retención, alojamiento, deportación o regreso asistido, todos derivados en un procedimiento migratorio del Instituto Nacional de Migración.

No se inadvierte que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal no hizo pronunciamiento respecto del acto reclamado relativo a la deportación reclamada; sin embargo, en las consideraciones de la ejecutoria en mención indicó que, además de ser incorrecto escindir la materia del juicio constitucional, fue acertado que el juzgado de amparo en materia penal sostuviera su competencia para conocer de ese acto, por lo que también señaló, indirectamente, que la competencia para conocer de la deportación reclamada correspondía a un Juez de Distrito Especializado en Materia Penal.

Tampoco es obstáculo que en el análisis del asunto en mención, el Juez de Distrito Especializado en Materia Penal haya celebrado la audiencia constitucional, pues el tópicó debatido sigue siendo el mismo: a qué Juzgado de Distrito corresponde, por materia, conocer del juicio.

3) Forma de resolver los criterios contradictorios.

Este Pleno de Circuito advierte que la contradicción debe analizarse en un estudio de fondo. Según lo expuesto, se considera que la problemática a resolver en el presente asunto consiste en responder la siguiente cuestión: ¿en favor de qué Juez se surte, por materia, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto, cuando los actos reclamados consistan en la privación de la libertad, retención, alojamiento, deportación o regreso asistido, todos derivados en un procedimiento migratorio del Instituto Nacional de Migración?



Ahora bien, este Pleno de Circuito no está impedido de conocer la contradicción de criterios planteada pese a que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación haya sido abrogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, y que dio lugar a la nueva ley del mismo nombre.

Lo anterior, debido a que cuando se abroga alguno de los ordenamientos legales que interpretaron los Tribunales Colegiados de Circuito que los llevó a conclusiones discrepantes, pero se emita uno nuevo que contenga sustancialmente los mismos preceptos que fueron interpretados, la contradicción de tesis denunciada no debe declararse inexistente, ya que, además de subsistir la divergencia de criterios que requiere ser superada a través de un pronunciamiento de este Pleno de Circuito, el criterio que prevalezca tendrá un efecto útil al poder ser aplicado a casos subsecuentes.

En términos similares se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. VIII/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 322, Novena Época, materia común, con número de registro digital: 233401, de título, subtítulo y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA. No es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

De ese modo, se advierte que los artículos 51 y 52 de la ley abrogada, y sus correlativos 56 y 57 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mantienen la misma esencia, como se observa en la siguiente tabla:



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada.	Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<p>"Artículo 51. Los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal conocerán:</p> <p>"I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpadados o imputados, o en los de responsabilidad civil, 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 de un delito; Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013, 17-06-2016</p> <p>"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013</p> <p>"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de incons-</p>	<p>"Artículo 56. <u>Las</u> y los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal conocerán:</p> <p>"I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpadados o imputados, o en los de responsabilidad civil, 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 de un delito;</p> <p>"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y</p> <p>"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto</p>



titucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Fracción adicionada D.O.F. 02-04-2013

"Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013

de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 57. Las y los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 51 y III del artículo anterior en lo conducente;



"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y
Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
Fracción adicionada D.O.F. 02-04-2013

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio, y

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

(Lo subrayado y resaltado en letra cursiva no forma parte del texto original).

Como se observa, si bien los Tribunales Colegiados hicieron la interpretación de la ahora abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la nueva ley comparte el mismo contenido sustancial, subsistiendo entonces la divergencia de criterios, por lo que, como se anticipó, el criterio que prevalezca tendrá un efecto útil al poder ser aplicado a casos subsecuentes en el ámbito local de este Pleno de Circuito.

SEXTO.—Estudio de fondo. En términos del artículo 94, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ la competencia de los órganos jurisdiccionales de amparo se atribuirá a través de la legislación ordinaria. En relación con la competencia de los juzgados de amparo especializados en materias penal y administrativa, los artículos 51 y 52 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y sus correlativos 56 y 57 de la nueva ley con el mismo nombre, disponen:

¹⁰ "Artículo 94. ... La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece."



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada.	Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<p>"Artículo 51. Los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal conocerán:</p> <p>"I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados o imputados, o en los de responsabilidad civil, 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 de un delito; Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013, 17-06-2016</p> <p>"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013</p> <p>"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconsti-</p>	<p>"Artículo 56. Las y los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal conocerán:</p> <p>"I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados o imputados, o en los de responsabilidad civil, 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 de un delito;</p> <p>"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y</p> <p>"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto</p>



tucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Fracción adicionada D.O.F. 02-04-2013

"Artículo 52. Los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013

de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 57. Las y los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 51 y III del artículo anterior en lo conducente;



"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y
Fracción reformada D.O.F. 02-04-2013

Fracción adicionada D.O.F. 02-04-2013

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio, y

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Como puede observarse, tanto los Jueces de Distrito en materia penal como en materia administrativa tienen atribuciones para conocer de juicios de amparo contra leyes, pero su competencia se define en atención a la naturaleza de la norma reclamada, puesto que sólo pueden pronunciarse respecto de leyes que versan sobre su especialización.

En cuanto a los juicios de amparo en los que se reclamen actos de autoridad distinta de la judicial, su conocimiento estará a cargo de los Jueces de amparo en materia administrativa, específicamente cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto regido por normas de contenido administrativo; mientras que los Jueces de amparo en materia penal, entre otros, se harán cargo de actos que, aun cuando vengan de autoridad distinta de la judicial, afecten la libertad personal (salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal), y contra actos que importen deportación o destierro.

Por lo que hace a los juicios en los que se impugnen actos que afecten la libertad personal, su conocimiento corresponderá a los Jueces en materia penal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, ya que en tales casos podrán ser competentes los Jueces especializados en diversas materias como la adminis-



trativa, civil o laboral, según sea el caso, aunque para el presente caso sólo nos referiremos a la materia administrativa.

De tal suerte, se advierte que, para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.

En efecto, las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, toman como elemento para determinar la competencia material, tanto el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado como la naturaleza del acto que emiten.

Sin embargo, también debe indicarse que las reglas para la distribución de las competencias ponen especial énfasis en el contenido material del acto reclamado, tal como sucede en las impugnaciones de leyes o de disposiciones de carácter general, en donde no infiere el carácter de la autoridad emisora para determinar la naturaleza del acto que se reclama en amparo, esto es, como se explicó, los Jueces de amparo en materia penal tienen competencia para conocer de actos legislativos, aunque ellos incluyan actos materialmente administrativos.

A lo anterior tiene aplicación la tesis aislada sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 44, Primera Parte, página 20, Séptima Época, materia común, de contenido siguiente:

"COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA NO CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN. DEBE RESOLVERSE EN RAZÓN A LA NATURALEZA DEL ACTO Y NO DE LAS AUTORIDADES. Los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las distintas fracciones que se refieren a la competencia de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia, contiene dos prevenciones diferentes: La primera, en las fracciones I y II que se refieren al amparo en revisión, y la segunda, en las fracciones tercera, que corresponden al amparo directo. Ahora bien, aquélla distribuye la competencia tomando en cuenta la naturaleza material del acto reclamado, por esa circunstancia, en los incisos b) de cada fracción I que alude al conocimiento de las Salas de este Alto Tribunal, dice que cuando se reclamen



del presidente de la República reglamentos federales, por estimarlos inconstitucionales, el conocimiento corresponde a las Salas de esta Suprema Corte, según la materia de que se trate. De esta manera, si el reglamento es de naturaleza penal, corresponde a la Primera Sala, administrativa a la Segunda, civil a la Tercera, y laboral a la Cuarta; eso no obstante que todos los reglamentos serían formalmente administrativos por derivar del Ejecutivo de la Unión. No sucede lo mismo con las fracciones terceras de cada uno de los preceptos mencionados, que se refieren al amparo directo, en donde se finca la competencia tomando en cuenta fundamentalmente la naturaleza de las autoridades de que deriva el acto y no la materialidad de éste."

Así pues, en el juicio de amparo biinstancial lo que define la competencia material del órgano jurisdiccional es la naturaleza del acto reclamado, puesto que es éste el que da la pauta y referencia para el análisis constitucional que debe realizarse, partiendo de la legislación en la cual se apoye; dicho de otro modo, es el contenido del acto reclamado el que le otorga una naturaleza de acuerdo a las disposiciones normativas en las que se sustente; por tanto, para fijar la competencia no necesariamente debe regirse por el tipo de procedimiento de origen o de las normas aplicables, sino conforme a la naturaleza del acto reclamado.

A lo anterior tiene aplicación por analogía a lo aquí razonado, la tesis de jurisprudencia P./J. 83/98 sostenida por el Pleno del Máximo Tribunal del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28, Novena Época, materia común, «con número de registro digital: 195007», que reza:

"COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis



cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."

En ese contexto, las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia toman como elemento para determinarla, principalmente, la naturaleza del acto que emite una autoridad sin ser determinante su carácter formal.

Así las cosas, una vez determinado que es la naturaleza del acto reclamado la que define la competencia material de los amparos promovidos ante los Jueces de Distrito, se debe dilucidar cuál es la naturaleza del Instituto Nacional de Migración y si los actos reclamados, relativos a la privación de la libertad, retención, alojamiento, regreso asistido o deportación, emitidos dentro del procedimiento de ese instituto, son de competencia de un Juzgado de Distrito especializado en amparo administrativo o penal.¹¹

A. Naturaleza administrativa del Instituto Nacional de Migración y del procedimiento administrativo de migración.

El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente.¹²

¹¹ Para ello se recurre a la Ley General de Migración, su reglamento, instrumentos internacionales en los que México es Parte, jurisprudencia internacional y al Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² Artículo 9 de la Ley de Migración.



Entre sus atribuciones¹³ están el instrumentar la política en materia migratoria bajo los principios de respeto y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras con independencia de su situación migratoria durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional, reconociéndolos como sujetos de derecho, mediante la eficiencia y eficacia de los trámites y procedimientos migratorios, para contribuir a que la movilidad y migración internacional sea ordenada, segura y regular con base en el marco legal y con pleno respeto a los derechos humanos.

El procedimiento administrativo migratorio inicia con el control migratorio que consiste en la revisión de los documentos que exhiben las personas nacionales o extranjeras que pretenden ingresar o salir del país.¹⁴ Éste se realiza en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, que son los espacios físicos fijados para el paso de personas de un país a otro.¹⁵ Para ingresar de manera regular al país, las personas extranjeras deben acreditar una condición de estancia, la cual depende de su intención de residencia, de la actividad que desarrollarán en el país, o bien, de criterios humanitarios o de solidaridad internacional.¹⁶ Las condiciones de estancia previstas en ley se dividen en dos grupos: visitante y residente.¹⁷

Cuando las personas migrantes no acreditan una condición de estancia documentada en México, la autoridad migratoria las presenta ante el instituto.¹⁸ En todos los casos en que una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria deberá iniciarse el procedimiento administrativo migratorio.¹⁹

Cuando la persona extranjera sea puesta a disposición del instituto derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, se emitirá el acuerdo de

¹³ Artículo 10 de la Ley de Migración.

¹⁴ Artículo 81 de la Ley de Migración.

¹⁵ Artículo 3, fracción XV, de la Ley de Migración.

¹⁶ Artículos 37 y 40 de la Ley de Migración.

¹⁷ Artículo 52 de la Ley de Migración.

¹⁸ Artículo 99 de la Ley de Migración.

¹⁹ Artículo 222 del Reglamento de la Ley de Migración.



presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.²⁰

La presentación de extranjeros es la medida mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona migrante en una estación migratoria mientras el instituto dicta una resolución en el procedimiento.²¹ Como alternativa al alojamiento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional o a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; caso en el que el extranjero debe permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.²²

Por regla general, el instituto cuenta con 15 días hábiles para resolver la situación migratoria de las personas extranjeras alojadas. Este plazo sólo se puede exceder en los siguientes supuestos:²³

- i. Que no exista información fehaciente sobre su identidad o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de documentos de identidad y viaje.
- ii. Que los consulados del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de documentos de identidad y viaje.
- iii. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje.
- iv. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite a la persona migrante a viajar.
- v. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria; o se haya interpuesto

²⁰ Artículo 100 de la Ley de Migración.

²¹ Artículos 99 y 100 de la Ley de Migración.

²² Artículo 101 de la Ley de Migración.

²³ Artículo 111 de la Ley de Migración.



un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los primeros 4 supuestos, el alojamiento se puede extender hasta 60 días. En el quinto, la ley no señala un plazo máximo de duración.

Durante el plazo legal en el que se resuelve la situación migratoria de las personas alojadas, el instituto realiza diversas diligencias y se allega de los elementos necesarios para resolver sobre la condición migratoria de la persona.²⁴

Dentro de esos actos, el instituto realiza la comparecencia de la persona sujeta al procedimiento, en la cual se debe asentar, por lo menos: nombre, sexo, edad, nacionalidad y la manifestación de los hechos ocurridos desde la salida de su país de origen hasta el momento de la comparecencia.²⁵

Además, el instituto deberá hacer del conocimiento de la persona migrante los hechos que se le imputan, ante dos testigos, así como informarle de su derecho a ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga, y a ser asistida por su representante o persona de confianza. Lo anterior debe constar en un acta administrativa.²⁶

Si la persona migrante manifiesta que es su deseo solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, que fue víctima o testigo de un delito durante su tránsito o estancia en México, la autoridad migratoria, en el último de los supuestos, notificará a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR),²⁷ o facilitará la presentación de la denuncia correspondiente.²⁸

Además, si la persona extranjera así lo desea, el instituto notificará de su presentación a la representación consular correspondiente y facilitará los medios

²⁴ Artículo 79 de la Ley de Migración.

²⁵ Artículo 14, fracción V, de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

²⁶ Artículos 226, fracción VII y 232, fracción I, del Reglamento de la Ley de Migración.

²⁷ Artículo 228 del Reglamento de la Ley de Migración.

²⁸ Artículo 226, fracción XIII, del Reglamento de la Ley de Migración.



para la comunicación inmediata entre las personas migrantes y sus representantes consulares.²⁹

El procedimiento administrativo puede culminar mediante la regularización, el retorno asistido o la deportación.

Realizado el anterior análisis, **es claro que el Instituto Nacional Migratorio es un ente que forma parte de la Administración Pública Federal y, por tanto, el procedimiento respectivo, también tiene esas características**, dado que se trata de un procedimiento no jurisdiccional.

Empero, como se señaló, lo que prima para fijar la competencia de los órganos jurisdiccionales de amparo especializados es la naturaleza del acto, por lo que ahora resulta necesario analizar la naturaleza de esos actos reclamados.

B. Naturaleza de los actos reclamados, consistentes en la privación de la libertad, alojamiento, retorno asistido y deportación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que el principio general de libertad tiene diferentes manifestaciones.³⁰ Una de ellas es la libertad personal, que se traduce en la capacidad de una persona de llevar a cabo sus propios actos sin intromisiones injustificadas.

Dentro de esas acciones se encuentra la libertad de movimiento o libertad de deambular, que equivale a la ausencia de restricciones para moverse o desplazarse con cualquier finalidad. La libertad personal, entendida de esa manera, forma parte del régimen general de libertades consagrado en el artículo 16 constitucional.

El Alto Tribunal ha considerado que la libertad personal se expresa en distintas facetas, debido a su inminente interrelación e interdependencia con otros derechos. Uno de ellos es el derecho a la libre circulación previsto en el artículo

²⁹ Artículo 226, fracción V, del Reglamento de la Ley de Migración.

³⁰ Juicio de amparo en revisión 1596/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del cual derivaron las tesis aisladas 1a. XCII/2015 (10a.), 1a. XCIV/2015 (10a.) y 1a. XCIII/2015 (10a.).



11 constitucional, el cual se refiere, en términos generales, a la posibilidad de entrar y trasladarse en el interior del territorio nacional.

De ahí que una afectación o privación a la libertad personal en su faceta de libertad de movimiento podría incidir indirectamente en el goce del derecho a la libre circulación.

De forma coincidente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la libertad personal (artículo 7) y el derecho de circulación (artículo 22) reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentran necesariamente relacionados,³¹ los integrantes de ese tribunal internacional explicaron que el citado artículo 7 tutela la libertad personal con un alcance amplio, esto es, como el derecho de toda persona de organizar su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones; asimismo, el artículo 22 protege específicamente la libertad de residencia, la de tránsito y la de salida del territorio de un Estado.

El tribunal interamericano ha considerado que entre esos derechos existe una relación de género a especie, en donde el derecho de circulación y residencia es sólo una forma específica de hacer efectivo el derecho a la libertad personal.

Por tanto, ha señalado que cuando la Convención regula en forma expresa un aspecto del ejercicio de la libertad y contempla la posibilidad de restringirlo en determinados supuestos, como ocurre con la libertad de circulación y residencia, se debe priorizar el análisis de ese derecho en concreto cuando los hechos de un caso encuadran en ese supuesto.³² Entonces, el artículo 7.1 de la Convención (referido a la libertad personal) adquiere un carácter residual, pues existen tantas formas de restringir la libertad como expresiones de ésta.

Al analizar la validez convencional de las medidas privativas de libertad de carácter punitivo para el control de los flujos migratorios irregulares, la Corte

³¹ Caso *Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párrafo 142.

³² Ídem, párrafo 143.



Internacional ha señalado que, en principio, los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio.

Sin embargo, ha precisado que, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, pues lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.

Por ende, ha establecido que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, sino que sólo deberán ser utilizadas para asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación, y únicamente durante el menor tiempo posible. Además, ha indicado que es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas que puedan resultar efectivas para tales fines.³³

Ahora bien, como ya se explicó, conforme al artículo 79 de la Ley de Migración, cuando se presenta a un migrante ante el instituto se le aloja de forma provisional, en una estación migratoria, esa circunstancia restringe la libertad del alojado, pues limita su libertad personal, sin tener capacidad de poder realizar sus actos a voluntad, acotando su movimiento y libertad de deambular; incluso, ese tipo de medidas han sido calificadas como "*restricciones de carácter punitivo*" por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Luego, es inconcuso que la medida provisional de **alojamiento**, prevista en el procedimiento administrativo migratorio **afecta la libertad personal del alojado migrante**; pues al mantenerlo dentro de la estación migratoria le priva del derecho de deambular libremente.

Por su parte, **el retorno asistido** es el procedimiento por el cual el instituto hace que una persona abandone México y la remite a su país de origen o residencia habitual.³⁴

³³ Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 166.

³⁴ Artículo 3o., fracción XXIV, de la Ley de Migración.



La ley señala que es **un beneficio** que puede solicitar la persona migrante cuando:

- i) su situación migratoria sea irregular; y,
- ii) no exista restricción legal para que abandone el país.³⁵

La persona que solicite el retorno asistido tendrá derecho a:

- I) la notificación y asistencia consular, si así lo desea;
- II) la información sobre la posibilidad de permanecer en el país;
- III) comunicarse con sus familiares, representante legal o persona de confianza;
- IV) recibir traducción o interpretación, en caso de ser necesario;
- V) las garantías mínimas del debido proceso;
- VI) que sea trasladada al país de su origen o residencia con sus efectos personales;
- VII) en caso de ser rechazada, ser devuelta a México para definir su situación migratoria.³⁶

Finalmente, **la deportación** es la medida dictada por el instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el periodo durante el cual no podrá reingresar a éste.³⁷ Una persona extranjera podrá ser deportada cuando:

- a. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;

³⁵ Artículo 118 de la Ley de Migración.

³⁶ Artículo 119 de la Ley de Migración.

³⁷ Artículo 143 de la Ley de Migración.



b. Habiendo sido deportada, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el acuerdo de readmisión, aun cuando haya obtenido una condición de estancia;

c. Se ostente como mexicana ante el instituto sin serlo;

d. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;

e. Proporcione información falsa o exhiba ante el instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta; y,

f. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el instituto.³⁸

Al resolver la deportación, el instituto determina un periodo en el que se impedirá el reingreso a México de la persona migrante, el cual puede ser desde un año hasta de manera definitiva.

Por lo anterior, se concluye que el **retorno asistido** es **un beneficio** para el migrante, mientras que la **deportación** es una sanción administrativa; pero ambas tienen el objetivo de que el migrante **abandone el territorio nacional**.

Explicado lo anterior, este Pleno de Circuito estima que a pesar de que el Instituto Nacional de Migración y el procedimiento que desarrolla son eminentemente administrativos, cuando los actos reclamados consisten en la privación de la libertad, alojamiento, retorno asistido o deportación, se tornan de naturaleza penal, al estar relacionados con los derechos de libre tránsito y permanencia en el territorio nacional, sin que los mismos se traten de correcciones disciplinarias o medidas de apremio, tal y como se observa del análisis realizado, pues forman parte de medidas cautelares y sanciones en el procedimiento administrativo; por lo que al ser reclamados en un juicio de amparo, corresponde a un Juez de amparo en materia penal el conocimiento de los mismos.

³⁸ Artículo 144 de la Ley de Migración.



En efecto, como se lleva visto, los Jueces de amparo penal son competentes, conforme a los artículos 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal abrogada y 56, fracción I, de la vigente, para conocer de cualquier acto, con independencia de la naturaleza de la autoridad responsable, que atente contra la libertad personal (salvo que se trate de una corrección disciplinaria o medio de apremio impuestos por autoridad distinta de autoridad penal), así como aquellos que impliquen el destierro o la deportación.

Por ello, sin importar que los actos privativos de libertad se realicen dentro de un procedimiento administrativo, la relación jurídica que nace de ellos es de naturaleza penal, siempre y cuando se reclamen actos privativos de libertad, esto es, el alojamiento en las instalaciones del Instituto Nacional Migratorio y la posibilidad de que abandonen el país, por un retorno asistido o deportación.

En esa medida, al margen de que el Instituto Nacional de Migración y el procedimiento migratorio tengan carácter eminentemente administrativos, lo cierto es que la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación son actos respecto de los cuales tienen competencia los Juzgados de Distrito especializados en amparo penal.

Es aplicable al caso, la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 29, Volúmenes 217-228, Primera Parte del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, con número de registro digital: 232031, que establece:

"LIBERTAD PERSONAL, ACTOS QUE AFECTAN LA. COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA PENAL PARA CONOCER DEL AMPARO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES DISTINTAS DE LAS JUDICIALES QUE LOS EMITAN. De conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Jueces de Distrito en materia penal en el Distrito Federal son competentes para conocer de los juicios de amparo que se promuevan en los siguientes casos: a) Contra resoluciones judiciales del orden penal, lo que implica que el acto debe ser materialmente jurisdiccional y que la autoridad responsable debe ser específicamente judicial; b) Contra actos que afecten la libertad personal, independientemente de la naturaleza de la autoridad que los ordene o ejecute, siempre que no se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal; c) Contra actos



que traigan consigo el peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los actos que como penas prohibidas menciona el artículo 22 de la Carta Magna, sin que tenga relevancia la autoridad que los ordene o ejecute, ni la materia específica de que emanen. Cabe advertir, en relación con las hipótesis competenciales identificadas en los incisos b) y c), que éstas no se establecen en razón de actos de naturaleza formal y materialmente penal, como sucede tratándose del supuesto señalado en el inciso a), pues lo que se toma en cuenta fundamentalmente es que el acto, así sea emanado de un orden distinto al penal y emitido por autoridad administrativa, civil, agraria, o de cualquiera otra naturaleza, traiga consigo o tenga como consecuencia la privación de la libertad o de la vida del gobernado, la deportación, el destierro o alguna de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional. Ahora bien, debe estimarse que los actos reclamados, independientemente de que se lleven a cabo por una autoridad distinta a la judicial y no como consecuencia de la comisión de un delito, deben ser del conocimiento de un Juez de Distrito en materia penal, si los imputados al secretario de gobernación y a otras autoridades, consisten en la orden de detención, reclusión y deportación, por una parte, afectan la libertad personal de una persona y, además, existe la posibilidad de que se le deporte."

No se inadvierte que, como se explicó, el migrante sujeto al procedimiento administrativo puede ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional o a persona moral o institución de reconocida solvencia, cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; caso en el que el extranjero debe permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria; o bien, solicite algún beneficio, como sería que se le reconozca el carácter de refugiado; sin embargo, en la presente contradicción se analizó el tema de que el acto reclamado consista, entre otros, en la privación de la libertad y alojamiento en las instalaciones del instituto de migración; por lo que no se prejuzga que los actos reclamados sean inexistentes o exista alguna causal de improcedencia del juicio, sino que únicamente se analizó la competencia del Juez de Distrito especializado de amparo en materia penal para conocer del juicio, cuando se reclaman actos de naturaleza penal.

SÉPTIMO.—Jurisprudencia que debe prevalecer. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:



COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS CONSISTEN EN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, EL ALOJAMIENTO, EL RETORNO ASISTIDO O LA DEPORTACIÓN, EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM). SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA PENAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar a qué Juzgado de Distrito corresponde la competencia por materia para conocer del juicio de amparo, cuando los actos reclamados consistan en la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación, emitidos en procedimientos administrativos migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM), llegaron a soluciones distintas, ya que mientras para uno de ellos la competencia se surte en favor de un Juzgado de Distrito especializado en Materia Administrativa, para los otros dos corresponde a uno especializado de Amparo en Materia Penal.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito determina que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto cuando se reclamen actos consistentes en la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación, emitidos en procedimientos administrativos migratorios del Instituto Nacional de Migración, se surte en favor de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal.

Justificación: El procedimiento administrativo migratorio inicia con la presentación de extranjeros, que es la medida mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona migrante en una estación migratoria, mientras el Instituto dicta una resolución en el procedimiento, el cual puede culminar en la regularización, el retorno asistido o la deportación, todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un procedimiento administrativo. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para fijar la competencia por materia, prima la naturaleza del acto y no el carácter de las autoridades responsables o la relación jurídica entre las partes. Ahora, dado que esos actos reclamados afectan la libertad personal del migrante e implican un posible abandono del territorio nacional, tienen la naturaleza de actos de la competencia de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal, en términos del artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (56, fracción I, de la norma vigente), que señalan que con



independencia de la naturaleza de la autoridad responsable, el asunto es de su conocimiento cuando el acto reclamado atente contra la libertad personal (salvo que se trate de una corrección disciplinaria o medio de apremio impuestos por autoridad distinta de la autoridad penal), así como aquellos que impliquen el destierro o la deportación.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de Circuito

RESUELVE:

PRIMERO.—**Es inexistente** la contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 45/2021, con el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2020, y los diversos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020.

SEGUNDO.—**Es existente** la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2016 (sic).

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio emitido en este fallo.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, a los Tribunales Colegiados que integran el Pleno de Circuito de la materia y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad de votos los Magistrados Armando Mata Morales, presidente, Lázaro Franco Robles Espinoza, ponente y Carlos Alfredo Soto Morales, integrantes del Pleno de Circuito (sic) en Materia Penal del Sexto Circuito, ante la secretaria de Acuerdos Beatriz Eugenia Díaz Naveda, que da fe.

La suscrita licenciada María del Rocío Moctezuma Camarillo, certifica que los datos testados en la versión pública de la contradicción de tesis dictada en el expediente 1/2020 del índice de este Pleno de Circuito, corresponden a información confidencial, de conformidad con el artículo



113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, con número de registro digital: 167761.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS CONSISTEN EN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, EL ALOJAMIENTO, EL RETORNO ASISTIDO O LA DEPORTACIÓN, EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM). SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA PENAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar a qué Juzgado de Distrito corresponde la competencia por materia para conocer del juicio de amparo, cuando los actos reclamados consistan en la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación, emitidos en procedimientos administrativos migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM), llegaron a soluciones distintas, ya que mientras para uno de ellos la competencia se surte en favor de un Juzgado de Distrito Especializado en Materia Administrativa, para los otros dos corresponde a uno especializado de amparo en materia penal.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito determina que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto cuando se reclamen actos consistentes en la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación, emitidos en procedimientos administrativos migratorios del Instituto Nacional de Migración, se surte en favor de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal.

Justificación: El procedimiento administrativo migratorio inicia con la presentación de extranjeros, que es la medida mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona migrante en una estación migratoria,



mientras el Instituto dicta una resolución en el procedimiento, el cual puede culminar en la regularización, el retorno asistido o la deportación, todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un procedimiento administrativo. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para fijar la competencia por materia, prima la naturaleza del acto y no el carácter de las autoridades responsables o la relación jurídica entre las partes. Ahora, dado que esos actos reclamados afectan la libertad personal del migrante e implican un posible abandono del territorio nacional, tienen la naturaleza de actos de la competencia de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal, en términos del artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (56, fracción I, de la norma vigente), que señalan que con independencia de la naturaleza de la autoridad responsable, el asunto es de su conocimiento cuando el acto reclamado atente contra la libertad personal (salvo que se trate de una corrección disciplinaria o medio de apremio impuestos por autoridad distinta de la autoridad penal), así como aquellos que impliquen el destierro o la deportación.

**PLENO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.
PC.VI.P. J/1 P (11a.)**

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Penal del Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2021. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Armando Mata Morales, presidente, Lázaro Franco Robles Espinoza y Carlos Alfredo Soto Morales. Ponente: Lázaro Franco Robles Espinoza. Secretario: Christian Bonilla Loranca.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2020, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los conflictos competenciales 6/2020 y 7/2020, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



EMPLAZAMIENTO. LA "HORA HÁBIL" DE ESPERA EN EL CITATORIO QUE EL ACTUARIO DEBE FIJAR CUANDO NO ENCUENTRA AL DEMANDADO, DEBE ENTENDERSE TANTO COMO UNA HORA EXACTA, COMO UN LAPSO FLEXIBLE, RAZONABLE Y PRUDENTE, PLENAMENTE DEFINIDO EN CUANTO A SU DURACIÓN, PERO ESTE ÚLTIMO NO PODRÁ EXCEDER DE UNA HORA COMO LÍMITE MÁXIMO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SEGUNDO, EL DÉCIMO TERCERO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE QUINCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN, LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ, SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MÓNICA CACHO MALDONADO, ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ, CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI, MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, J. REFUGIO ORTEGA MARÍN, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER, FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE). DISIDENTE: MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO. PONENTE: ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ. SECRETARIO: ENRIQUE CANTOYA HERREJÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es legalmente competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al dictarse el acuerdo de admisión de la referida denuncia, y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de



tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados pertenecientes a este circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito; máxime que, a la fecha en que se falla este expediente, el Consejo de la Judicatura Federal no ha implementado los Plenos Regionales conforme al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada, ya que proviene del Magistrado presidente del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Para mayor claridad en el asunto, es conveniente precisar los criterios que adoptaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en las ejecutorias objeto de la presente denuncia de contradicción de tesis.

El **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en la ejecutoria de ocho de julio de dos mil veinte, resolvió por mayoría de votos el recurso de revisión **RC. 93/2020**, en el que sostuvo el criterio siguiente:

"TERCERO.—**Estudio de los agravios.—Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.**—La recurrente (tercera interesada) alega que indebidamente se aplicó en forma supletoria al Código de Comercio, el Código Federal de Procedimientos Civiles, específicamente el artículo 310, en relación al citatorio dejado para que la demandada (quejosa) esperara al actuario a practicar la diligencia de exequendo, concretamente en el horario establecido para la celebración de esa actuación, toda vez que el artículo 1393 del referido código mercantil contempla y desarrolla la situación jurídica en cuestión.—Es fundado el agravio.—El artículo 1393 del Código de Comercio dispone: (se transcribe).—De acuerdo a la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) (se anotan datos de publicación a pie de página), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los requisitos para que opere la supletoriedad son: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o



que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.—En el caso, debe señalarse que el procedimiento deriva de un juicio ejecutivo mercantil que se rige por las disposiciones del Código de Comercio y aun cuando es verdad que en el artículo 1054 (se transcribe a pie de página), establece la posibilidad de aplicar en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, **lo cierto es que como se puede advertir del artículo 1393, se establecen con claridad las reglas respecto a la forma como deberá dejarse el citatorio a la parte demandada ante su ausencia en la primera búsqueda, pues indica que la cita deberá ser en una hora hábil y dentro de las seis y setenta y dos horas posteriores a la primera visita del actuario, ante lo cual no era menester acudir a la normativa supletoria, pues la circunstancia de que no se indique en forma precisa que el citatorio deberá dejarse en una hora fija, sino solamente en una hora hábil, no implica una deficiencia en su regulación, sino una diferencia entre ambos ordenamientos.—Por tanto, indebidamente se acudió a suplir la forma establecida en la legislación aplicable al procedimiento de origen en un caso en el que se regulaba la situación en forma clara y suficiente, como lo es la manera en que debe establecerse el horario para que la parte demandada atendiera el citatorio dejado por el actuario para llevar a cabo la diligencia de exequendo.—Motivos por los cuales es fundado el agravio examinado.—Interpretación del artículo 1393 del Código de Comercio.—La recurrente (tercera interesada) manifiesta que conforme a lo establecido en el artículo 1393 del referido código mercantil, no existía la obligación de señalar una hora fija para que la demandada atendiera el citatorio dejado por el actuario adscrito al juzgado de origen, por lo que fue apegado a derecho que se señalaran entre las doce y trece horas para la celebración de la diligencia correspondiente.—Es fundado el agravio.—Resulta conveniente transcribir de nueva cuenta el contenido del artículo 1393 del Código de Comer-**



cio: (se transcribe).—La finalidad esencial del emplazamiento es dar a conocer al demandado la existencia de la demanda promovida en su contra, para darle audiencia, pues sólo con el conocimiento de la demanda y los hechos y pruebas en que se funda, se le vincula al juicio y puede estar en condiciones de darle contestación, rendir pruebas, objetar las de la contraria, promover medios de defensa, etcétera.—Así, el valor de las formalidades establecidas en la ley para la realización del emplazamiento deben verse en función del fin al cual están destinadas: el conocimiento del demandado acerca de la demanda en su contra, del plazo concedido para contestarla y del Juez ante quien debe hacerlo.—Sin embargo, la falta de un cumplimiento sacramental de una formalidad en la práctica de alguna notificación no conduce necesariamente a considerar la diligencia carente de validez jurídica y a privarla de los efectos que corresponden a las de su clase, sino que debe hacerse una evaluación de todos los elementos del acto mediante el cual se verificó la notificación, para determinar, en todo caso, si con los requisitos satisfechos y los demás datos y elementos que obren al respecto, quedó cumplida o no la finalidad esencial apuntada, o si para ello era realmente indispensable la concurrencia de la formalidad omitida o cumplida parcialmente, ya que sólo en este último evento se llegaría a considerar afectado medularmente el acto procesal en cuestión.—**Ahora, el objetivo de que el actuario señale en el citatorio el horario en el que lo debe esperar la demandada para llevar a cabo la diligencia de emplazamiento, es permitir a la buscada atender en forma personal la notificación ordenada, lo que debe considerarse que se colma si se establece en un periodo de tiempo accesible en el que la persona que se va emplazar tenga la posibilidad de esperar al fedatario público que llevara a cabo la actuación; de ahí que resulte exagerado pretender que la hora que se indique sea una fija sin posibilidad de señalar un lapso prudente para que el actuario pueda acudir al domicilio en el que se efectuara la diligencia, pues tampoco hay que perder de vista que la actividad de un actuario notificador implica desplazarse por toda la ciudad con los riesgos que implica de encontrar una mayor afluencia de tránsito vehicular, el alargamiento de la diligencia anterior e incluso la posibilidad de retrasarse por alguna manifestación popular, de ahí la pertinencia de conceder un periodo de tiempo para que la persona a la que se le va a notificar espere al fedatario a fin de que personalmente conozca los proveídos y actuaciones que se le notificarán.—En ese sentido, este Tribunal Colegiado estima que la circunstancia de que el actuario adscrito al juzgado**



de origen, haya señalado en el citatorio de ‘fecha’ veintidós de enero de dos mil quince, que la persona buscada (quejosa) debía esperarlo entre las doce y trece horas del día veintitrés de enero de dos mil quince, resulta apegado al contenido del artículo 1393 del Código de Comercio, toda vez que la cita quedó establecida en un día hábil, pues el día veintitrés fue viernes y dentro de las seis y setenta y dos horas posteriores a la primera visita, así como también en una hora hábil (entre las doce y trece horas).—Ahora, la circunstancia de que el actuario se haya constituido el veintitrés de enero de dos mil quince, a las doce horas con diez minutos y ante la inasistencia de la demandada haya procedido a llevar a cabo la diligencia correspondiente, tampoco genera la ilegalidad de la actuación, pues la diligencia de exequendo se efectuó dentro del lapso del horario establecido en el citatorio, periodo otorgado para que la persona buscada esperara al fedatario público y no para que el actuario tuviera que esperar para ver si la demandada acudía en el lapso señalado, por lo que si la decisión de la demandada fue no estar presente en el horario señalado únicamente derivó en la consecuencia de que la diligencia se realizó con uno de sus empleados.—Por otra parte, con independencia de las consideraciones ya vertidas, es importante insistir que en el cumplimiento de las formalidades que se establecen en la ley previstas para el emplazamiento, entre ellas la manera como se dejó el citatorio, no son exigibles por la forma misma, ni su inobservancia acarrea necesariamente la nulidad de los actos en que ocurre, ya que la forma en los actos procesales tiene como propósito asegurar que se satisfaga el fin perseguido y en el caso la quejosa no contravirtió la diligencia en la que se le requirió de pago, embargo y emplazó al juicio ejecutivo mercantil de origen a pesar de que se le dio vista con los informes justificados rendidos por las autoridades responsables en las que se asentó la realización de la diligencia de exequendo el veintitrés de enero de dos mil quince, pues no emitió ningún concepto de violación en la (sic) que impugnara alguna irregularidad de ese acto procesal, así como tampoco negó que el domicilio en el que se llevó a cabo no correspondiera al suyo y que la persona que atendió la diligencia no fuera su empleado, incluso que fuera falso que el actuario se hubiera constituido en el día y hora ya mencionados.—De manera que si en el caso, hay elementos suficientes para tener la certidumbre de la realización de la diligencia, por lo que (sic) el acto no debe invalidarse.—Con lo anterior, quedan desvirtuadas las consideraciones en que fundó el Juez de Distrito la decisión de otorgarle la protección constitucional solicitada, sin que exista algún motivo



de disenso cuyo análisis hubiera omitido el Juez Federal.—Como consecuencia de lo anterior, procede revocar la sentencia recurrida y negar el amparo. ..."

De la transcripción anterior se desprende que al resolver el recurso de revisión **RC. 93/2020**, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en lo que interesa, sostuvo el criterio de que **el hecho de que en el citatorio se haya señalado que la persona buscada (quejosa) debía esperar al actuario dentro de un lapso prudente (entre las doce y las trece horas del veintitrés de enero de dos mil quince), resultaba apegado al contenido del artículo 1393 del Código de Comercio, toda vez que la cita quedó establecida en un día hábil y dentro de un lapso prudente, establecido entre las seis y setenta y dos horas posteriores a la primera visita, y en hora hábil, conforme a los requisitos establecidos en el precepto legal invocado.**

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en ejecutoria de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, resolvió por unanimidad de votos el recurso de revisión **RC. 305/2017**, en el que sostuvo el criterio siguiente:

"**CUARTO.—Análisis de los agravios.**—El recurrente expresa en esencia, lo siguiente: - Que el Juez de Distrito no valoró los argumentos emitidos en su demanda de amparo respecto de los actos reclamados, puesto que se advierte que reclamó la falta de emplazamiento en el juicio ejecutivo mercantil donde las partes son ***** contra ***** , con número de expediente 2730/2011, radicado ante el Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, y donde dicho quejoso manifiesta que nunca recibió cédula de notificación, ni personalmente, ni por conducto de ninguna otra persona en su domicilio, por lo que nunca ha estado en posibilidades de defenderse en el controvertido natural. - Que lo resuelto por la autoridad federal a foja diecinueve de la sentencia en donde precisa esencialmente, que existe una diligencia dirigida al enjuiciado que justifica el momento para computar el término legal de quince días, y que no se señaló tal diligencia como acto reclamado de manera destacada, ni amplió la demanda en contra de la referida actuación judicial; deja al quejoso en estado de indefensión, ya que el acto reclamado en la demanda de amparo fue por falta de emplazamiento y por cuestión obvia todo lo actuado en el juicio, ya que no ha tenido conocimiento de



ninguna actuación en el juicio natural, aunado a que señaló como autoridades responsables al Juez y actuarios del Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor de esta ciudad; y luego de una aclaración solicitada por el Juez Federal se tuvo como diverso acto reclamado el embargo trabado en la cuenta bancaria *****. - Que el Juez de Distrito no dio un análisis correcto a los actos reclamados que refirió en su escrito de demanda y escritos aclaratorios, por lo que refiere que al sobreseer en el juicio de amparo incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento. En apoyo de sus manifestaciones invoca la jurisprudencia de rubro y texto: 'EMPLAZAMIENTO, FALTA O ILEGALIDAD DEL, EN MATERIA CIVIL. CASOS EN LOS QUE ÚNICAMENTE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.'.—Los agravios señalados resultan parcialmente fundados de acuerdo con lo siguiente: De la lectura realizada a la resolución combatida, se aprecia que el Juez de Distrito señaló que los actos reclamados por el quejoso, son: 1) El emplazamiento practicado al quejoso, el diecisiete de enero de dos mil doce, por el actuario del juzgado del conocimiento y ordenado por el Juez natural en el juicio ejecutivo mercantil, expediente 2730/2011 del índice del Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor de esta ciudad; 2) Todo lo actuado posteriormente en la contienda de origen, especialmente el embargo trabado sobre la cuenta bancaria ***** , a nombre del quejoso en ***** , por la cantidad de *****.—Posteriormente, el Juez Federal realizó una narración de diversas actuaciones ocurridas en el expediente 2730/2011, del índice del Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor de esta ciudad y procedió a efectuar las consideraciones siguientes: - Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, primer párrafo, en relación con los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo, porque el quejoso no promovió el juicio constitucional dentro de los quince días contados a partir del siguiente al en que hubiese tenido conocimiento del acto reclamado. - Que el quejoso se ostentó tercero extraño y reclamó todo lo actuado en el proceso primigenio –el cual se encuentra en la etapa de ejecución–. - Que si bien el quejoso cuestionaba como acto destacado el emplazamiento, no sería factible considerar que tuvo conocimiento del acto reclamado a partir del emplazamiento practicado el diecisiete de enero de dos mil doce, porque se incurría en una petición de principio. - Que tampoco podía considerarse que el quejoso tuvo conocimiento de los actos reclamados a principios del mes de mayo de dos mil diecisiete, cuando a través del Boletín Judicial se percató de la existencia de la contienda de origen porque esa afirmación se encontraba desvirtuada con las actuaciones



del juicio primigenio, en tanto que advertía que el impetrante conoció de los actos impugnados en una fecha anterior, es decir, mediante la diligencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, mediante la cual se ordenó requerirle el pago de la suma a que fue condenado en el juicio de origen y en caso de no efectuar el pago, a embargársele bienes de su propiedad, lo cual ocurrió a través de quien dijo llamarse ***** y ser esposa del buscado, actual quejoso.

- Que a partir de la diligencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, el quejoso había tenido conocimiento de los actos reclamados porque en la cédula de esa notificación se asentó el número de la contienda natural y el juzgado del conocimiento; asimismo, el actuario dio fe que en esa fecha se constituyó en el domicilio precisado, en busca del demandado, ahora recurrente, y a través de la persona que afirmó responder al nombre de ***** y ser su esposa, le entregó copia de la cédula de notificación en la cual se transcribió el acuerdo a notificar.

- Que el término de quince días para la promoción del amparo debía computarse a partir del día hábil siguiente al en que se notificó al ahora recurrente, el aludido proveído, lo cual ocurrió el veintiocho de marzo de dos mil catorce.

- Que el peticionario del amparo no señaló la diligencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce como acto reclamado destacado, ni amplió su demanda en contra de la referida actuación judicial no obstante que el artículo 111 de la Ley de Amparo, lo permite.

- Que el quejoso tampoco aportó medio de convicción alguno encaminado a desvirtuar la validez de esa actuación, ni en los conceptos de violación atacó su constitucionalidad, lo anterior aun cuando por acuerdo de seis de julio de dos mil diecisiete, se le dio vista con el informe justificado rendido por el Juez responsable, por lo que no se encontraba en aptitud de analizar su legalidad, conforme a los numerales 74, fracción I y 108, fracción IV, de la Ley de Amparo, por lo que debe tenerse por válida esa diligencia, pues no obra constancia alguna que revele que fue anulada o invalidada, por lo que subsiste con la presunción de legalidad que tienen las actuaciones judiciales, mientras no son revocadas por autoridad competente, ya que debe tenerse en cuenta que los notificadores están investidos de fe pública para el cumplimiento de sus funciones.

- Que mientras no sea acreditada la inexactitud o falsedad de la actuación judicial, ésta tiene valor probatorio pleno sobre cualquier otro documento que no proceda de autoridad competente ante quien se haya demostrado su falsedad o irregularidad, por lo que estableció que esa diligencia surte todos sus efectos y permite concluir que el término legal de quince días, corrió a partir del día hábil siguiente al veintiocho de marzo de dos mil catorce, y



debido a que el quejoso presentó su demanda hasta el dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, se advertía que su presentación resultaba extemporánea.— Lo precisado revela que el Juez de Distrito en el considerando segundo precisó que el acto reclamado por el quejoso consistía en el **emplazamiento practicado al quejoso, el diecisiete de enero de dos mil doce**, por el actuario del juzgado del conocimiento y ordenado por el Juez natural en el juicio ejecutivo mercantil, expediente 2730/2011, del índice del Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor de esta ciudad; así como todo lo actuado en ese juicio, especialmente el **embargo** trabado sobre la cuenta bancaria ***** , a nombre del quejoso en ***** , por la cantidad de diez mil ciento treinta y cuatro pesos.— Sin embargo, el Juez de Distrito no debió decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo.—En efecto, el Juez de Distrito para decretar el sobreseimiento consideró, en síntesis, que la demanda de garantías resultaba extemporánea tomando como base para realizar el cómputo de los quince días que para la promoción del juicio constitucional establece el artículo 17 de la Ley de Amparo, la notificación de veintiocho de marzo de dos mil catorce, mediante la cual en la etapa de ejecución se llevó a cabo la diligencia de embargo decretada en su contra, la cual se entendió con su esposa ***** , por lo que estimó que a partir de esa fecha tuvo conocimiento de los actos reclamados.—Sin embargo, con base en esa notificación no puede considerarse con certeza que en esa fecha el demandado, quejoso y actual recurrente, hubiera tenido conocimiento del juicio generador ni la debió tomar en cuenta para efectuar el cómputo del término para la interposición del juicio de garantías, pues ello es tanto como aceptar la validez de esa notificación, que como consecuencia de la falta de emplazamiento reclamado, su legalidad, así como la de todo lo actuado se encuentra cuestionada, lo cual es inadmisibles porque todo ello es materia de estudio del fondo del asunto, pero además, tampoco puede tenerse en cuenta la notificación que sirvió de base al Juez Federal para contar los días transcurridos hasta la promoción de la demanda de amparo, porque no aparece firmada por el quejoso, dado que no se entendió con él dicha diligencia a que el Juez se refiere.—Así pues, no es jurídicamente posible que el Juez de Distrito decrete el sobreseimiento en el juicio de garantías con base en una cuestión de fondo analizada previamente, siendo que ésta no puede ser materia de estudio si se decreta el sobreseimiento del amparo.—Tampoco debió decretar el sobreseimiento respecto de la diligencia de embargo impugnada en la demanda de garantías, pues sobre el particular existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación que resuelve ese tema y es clara al establecer que contra ese tipo de diligencias no se debe decretar el sobreseimiento, pues constituye una cuestión que debe resolverse de fondo.—Es aplicable al caso, la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe: ‘JUICIO DE AMPARO. DILIGENCIA DE EMBARGO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. NO PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO CUANDO ÉSTA CONSTITUYE EL ACTO RECLAMADO.’ (se transcriben datos de publicación).—De igual modo es aplicable al caso la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que este tribunal hace suya y enseguida se transcribe: ‘EMPLAZAMIENTO Y TODO LO ACTUADO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ILEGALIDAD DEL SOBRESEIMIENTO QUE SE DECRETA EN EL AMPARO BASADO EN LA NOTIFICACIÓN, POR SER UNA CUESTIÓN DE FONDO.’ (se transcriben datos de publicación).—En tales circunstancias procede **revocar** el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en términos de lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley de Amparo y proceder al estudio de los conceptos de violación.—**QUINTO.—Análisis de los conceptos de violación.**—En éstos el quejoso manifiesta, en síntesis, lo siguiente: a) Que se vulneran sus garantías de ser oído y vencido en juicio, previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, así como las formalidades esenciales del procedimiento porque desconoce lisa y llanamente todo el proceso que se ha llevado en su contra, a través del juicio ejecutivo mercantil 2730/2011; b) Que nunca ha existido un supuesto emplazamiento, porque nunca se le llamó a juicio por los medios establecidos en la ley; y, c) Que nunca hubo un mandamiento expreso de la autoridad responsable para que se emplazara al demandado, lo que genera la violación a las formalidades esenciales del procedimiento, pues se le privó de ofrecer medios probatorios en el juicio de origen.—Los señalados conceptos de violación son **infundados**.—En principio debe precisarse que el concepto de violación sintetizado en el inciso c) es **infundado**, porque adversamente a lo que indica el quejoso, dentro de las constancias del juicio ejecutivo mercantil 2730/2011, sí existe una orden pronunciada por el Juez de origen para emplazar al demandado.—En efecto, de las aludidas constancias del juicio ejecutivo mercantil 2730/2011, las cuales gozan de pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, por tratarse de documental pública, se aprecia que en auto de uno de diciembre de dos mil once, la entonces Juez Tercero de Paz Civil de esta ciudad, admitió a trámite la demanda instaurada



por ***** en contra de ***** , ahora quejoso, en el que además ordenó realizar su emplazamiento en los términos siguientes: (se transcribe).—En consecuencia, con ‘fecha’ dieciséis de enero de dos mil doce, el actuario judicial adscrito al entonces Juzgado Tercero de Paz Civil de esta ciudad, se constituyó en el domicilio ubicado en calle ***** , en esta ciudad, en busca del demandado y al no encontrarlo dejó citatorio en poder de ***** quien le refirió ser esposa de aquél.—Posteriormente, de esas constancias se aprecia que el actuario judicial a las diez horas con treinta minutos del diecisiete de enero de dos mil doce, se volvió a constituir en ese domicilio, en el cual practicó la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento al demandado, por conducto de ***** quien le refirió ser esposa de aquél.—Todo lo cual pone de manifiesto que sí existió un mandamiento decretado por el Juez natural para verificar el emplazamiento del demandado.—Por otra parte, los restantes conceptos de violación precisados en los incisos a) y b), se consideran **infundados**.—Para dar sustento a lo anterior, conviene tener en cuenta lo previsto en los artículos 1393 al 1396 del Código de Comercio, vigentes antes de las reformas de enero de dos mil doce, que resultan aplicables al presente asunto, en tanto que la demanda del juicio de origen se presentó el dieciocho de noviembre de dos mil once, los cuales son del tenor siguiente: (se transcriben).—Por su parte, debe transcribirse el 311 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio, que establece: (se transcribe).—**De los artículos transcritos se aprecia que el Código de Comercio establece una serie de formalidades para el emplazamiento al demandado, en un juicio ejecutivo mercantil, que por la naturaleza de esa diligencia se efectúa luego de que se haga requerimiento de pago y del embargo en caso de que no se efectuó el pago del adeudo reclamado.—Esos requisitos son: 1) Buscar al deudor en el inmueble señalado por el actor.—2) Cerciorarse de que ese inmueble corresponda al domicilio de aquél.—3) En caso de no encontrarlo, dejar citatorio fijando hora hábil dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y en caso de no estar el buscado, practicar la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado.—4) Deberá requerir de pago al deudor, su representante o la persona que lo atienda.—5) De no hacerse el pago se requerirá al demandado, su representante o la persona que lo atienda, para que señale bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no**



hacerlo, el derecho pasará al actor.—6) Embargará bienes en el orden que se establece en el artículo 1395 del Código de Comercio.—7) Emplazará al demandado para que produzca el pago, o bien, oponga sus excepciones.—8) Dejará cédula en la que se contengan la orden de embargo decretada en su contra, dejándole copia de la diligencia practicada, corriéndole traslado con la copia de la demanda, de los documentos base de la acción y demás que se ordenan por el artículo 1061 del Código de Comercio.—Como se ve, en el ejecutivo mercantil la diligencia empieza desde el momento mismo en que el actuario judicial acude al domicilio del deudor en el domicilio señalado por el actor, pues ese es el primer momento en que el aludido fedatario anuncia al buscado el objeto de su presencia y surge la obligación de esperarlo, pues en caso de no hacerlo, la ley sanciona su proceder.—En efecto, en el caso que el deudor no se encuentre en esa primera búsqueda, el legislador estableció que el actuario deje citatorio, previo cercioramiento de que se trata del domicilio del referido deudor, lo cual revela que es en ese primer contacto de la autoridad cuando nace la obligación a cargo del actuario de hacer constar que preguntó por el buscado y sólo en caso de que no se encuentre debe entregar el citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado.—Como se ve, el efecto del citatorio en caso de que el demandado no se encuentre en esa primera búsqueda es que el deudor espere al actuario judicial en la hora y día señalados, pues la consecuencia de que el destinatario no aguarde, es que la diligencia de embargo se practique con los parientes, empleados o domésticos del interesado, o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado.—Por tanto, esa diligencia de citación vincula a la persona buscada a esperar al actuario judicial para entender directamente con dicho funcionario la diligencia respectiva, por lo que si no hace caso a la cita, la diligencia puede iniciar con alguna de las personas de las señaladas en la ley, que se encuentren en el domicilio, a la hora fijada en el citatorio; por lo que al entender la diligencia con una persona distinta al interesado, queda implícito que no se encuentra, porque si estuviera, en virtud del citatorio, no sería lógico que estando en el domicilio a la hora indicada, no se haga presente en ese momento, para atender al funcionario judicial, y en esa medida, no puede exigir



que en el acta respectiva se asiente que requirió su presencia y que no estaba presente.—Entonces, como en el juicio ejecutivo mercantil la diligencia de emplazamiento comprende desde el momento en que se dejó citatorio al buscado para hora fija, y continúa a la hora fijada en el citatorio, hay continuidad entre ambos actos y se complementan para dar certeza de que se buscó al interesado desde la citación, y no estuvo presente.—En este caso, el actuario judicial adscrito al entonces Juzgado Tercero de Paz Civil, se constituyó en *****; inmueble señalado por el actor para buscar al deudor y una vez cerciorado de que era el domicilio del buscado por así habérselo manifestado quien dicho (sic) llamarse ***** y ser esposa del buscado (quien no se identificó) dejó citatorio al demandado para que lo esperara el día diecisiete de enero de dos mil doce, entre las diez y las once horas para la práctica de una diligencia de carácter judicial, apercibido que en caso de no esperarlo, se practicaría con la persona que encontrara.—Por su parte, la diligencia de emplazamiento practicada con ‘fecha’ diecisiete de enero de dos mil doce, es del contenido siguiente: (se transcribe).—**El análisis realizado a la razón actuarial permite constatar que el actuario judicial cumplió con los requisitos legales, previstos en los artículos 1393 al 1396 del Código de Comercio, por lo siguiente: 1) El actuario del Juzgado Tercero de Paz Civil se constituyó en la calle de *******, inmueble señalado por el actor para buscar al deudor.—**2) Se cercioró de que se tratara del domicilio del deudor, por así haberlo afirmado quien dijo llamarse ***** y ser esposa de la parte demandada.**—**3) Al no encontrar el actuario al buscado, le dejó citatorio para que lo esperara el día diecisiete de enero de dos mil doce, entre las diez y las once horas, para la práctica de la diligencia de embargo.**—**4) Con ‘fecha’ diecisiete de enero de dos mil doce, el actuario judicial se constituyó de nueva cuenta en ese domicilio a las diez horas con treinta minutos y cerciorado de ser el domicilio del demandado, por la placa metálica que indica el nombre de la calle, así como la nomenclatura de la misma y por el dicho de los vecinos más cercanos y de ***** esposa del demandado, quien confirmó que ahí vive el buscado, requirió de pago a esta última.**—**5) Al no hacerse el pago se requirió a ***** esposa del demandado, para que señalara bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho pasará al actor.**—**6) A petición del actor el actuario judicial trabó embargo sobre el departamento número once del inmueble en que actuó.**—**7) Emplazó al demandado, para que en el término**



de ocho días produjera el pago, o bien, opusiera sus excepciones.—8) Señaló que dejó cédula de notificación, corriéndole traslado con la copia de demanda debidamente sellada y cotejada, así como de los documentos base de la acción, constantes en seis fojas.—Lo anotado permite advertir que con independencia de que el quejoso no señala cuáles requerimientos de ley no se cumplieron durante la práctica de la misma, lo cierto es que este tribunal advierte que la misma se ajusta a lo establecido en los transcritos artículos del Código de Comercio.—Además, conviene precisar que no pasa inadvertido para este Tribunal Colegiado que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 416/2014, entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, sustentó la jurisprudencia siguiente: ‘CITATORIO PREVIO A LA DILIGENCIA DE EMBARGO, REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES INNECESARIO QUE LO FIRME LA PERSONA, DISTINTA AL DEMANDADO, CON QUIEN SE DEJA.’ (se transcriben datos de publicación).—En la que determinó toralmente que es innecesario que el citatorio previo a la diligencia de embargo, requerimiento de pago y emplazamiento en el juicio ejecutivo mercantil, lo firme la persona distinta al demandado, con quien se deja; y además, hizo el señalamiento de que si el notificador no encuentra al deudor a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, dejará citatorio, en el que señale hora hábil fija dentro de las seis y setenta y dos horas siguientes para que lo espere el buscado en el domicilio a efecto de llevar a cabo la diligencia de notificación.—Ahora, este Tribunal Colegiado considera que el vocablo hora hábil fija a que se refiere esa jurisprudencia, debe entenderse como el lapso prudente racional de una hora, comprendido entre las seis y setenta y dos horas siguientes a la en que dejó el citatorio, y no a la obligación del notificador de señalar un minuto exacto dentro de una cierta hora para constituirse de nueva cuenta en el domicilio señalado como del demandado, pues debido al cargo que desempeña un actuario judicial, tiene que realizar varias diligencias en un solo día, y tomando en cuenta que constituyen un hecho notorio las circunstancias que se viven en la Ciudad de México, como el tráfico diario, las obras viales, las manifestaciones, los fenómenos naturales que provocan inundaciones en diversas avenidas e incluso la suspensión de medios de



transporte público, entre ellos el metro, e incluso los sismos que han acontecido, generan dificultad para que el actuario judicial pueda programar con exactitud estar en determinado lugar, por lo que la hora fija a que se hace mención se colma con el señalamiento realizado por el notificador de un lapso prudente para que acuda a verificar la diligencia de emplazamiento al juicio natural, como puede ser el relativo a que lo espere en el margen de una hora concreta, dentro del tiempo que señala el artículo 1393 del Código de Comercio.—De ahí que si el actuario judicial en el citatorio que entregó a ***** señaló que el buscado debía esperarlo el día diecisiete de enero de dos mil doce, entre las diez y las once horas, para la práctica de la diligencia, tal precisión cumple con el requisito de hora fija a que se refiere la invocada jurisprudencia.—Cabe señalar que el quejoso no aportó medio de convicción alguno encaminado a desvirtuar la validez de esa diligencia, pues a él le tocaba demostrar que esa actuación no se llevó a cabo en el domicilio correcto ni con la persona que se refirió se trataba de su esposa.—Ilustra lo considerado: 'NOTIFICACIONES. CORRESPONDE AL PARTICULAR ACREDITAR CON ALGÚN MEDIO PROBATORIO QUE LA DILIGENCIA RELATIVA NO SE LLEVÓ A CABO EN EL DOMICILIO CORRECTO O CON LA PERSONA ADECUADA, EN VIRTUD DE QUE EL NOTIFICADOR GOZA DE FE PÚBLICA Y SUS ACTOS SE PRESUMEN VÁLIDOS.' (se transcriben datos de publicación).—Además se invoca la jurisprudencia del tenor siguiente: 'INFORME JUSTIFICADO. LOS DOCUMENTOS ANEXOS A ÉSTE SON SUSCEPTIBLES DE OBJECCIÓN DE FALSEDAD POR PARTE DEL QUEJOSO, CUANDO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA POR EQUIPARACIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcriben datos de publicación).—Consecuentemente, al no haberse desvirtuado el emplazamiento es evidente que el quejoso estuvo en aptitud de combatir, en su carácter de parte, todas las actuaciones llevadas a cabo en dicho juicio.—Y, por tanto, al no combatirla debe concluirse que las restantes actuaciones, son una consecuencia necesaria de aquella actuación que no quedó desvirtuada.—Por otra parte, debe señalarse que la diligencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, en la que se trabó embargo sobre bienes del quejoso, cumple con los requisitos previstos en los artículos 1393 al 1396 del Código de Comercio.—En principio, conviene señalar que el día veintisiete de marzo de dos mil catorce, el actuario del Juzgado Segundo de lo Civil de Cuantía Menor de esta ciudad, licenciado Xavier Octavio González Aguilera, en cumplimiento a lo ordenado en auto de veintisiete



de febrero de dos mil catorce (nota a pie de página), se constituyó en el domicilio ubicado en ***** , en busca de ***** (demandado), donde fue atendido por quien dijo llamarse ***** y ser esposa del demandado (quien no se identificó por no tener ninguna identificación). Dicho actuario precisó la media filiación de la persona que lo atendió y también describió el inmueble, hecho lo cual hizo saber el motivo de su presencia y al no localizar al buscado dejó citatorio para que éste esperara al actuario el día veintiocho de marzo de dos mil catorce, entre las once y las doce horas, para la práctica de la diligencia, apercibiendo que en caso de no esperarlo, esa diligencia se entendería con la persona que se encontrara. La persona en cita no firmó por no creerlo necesario.—En consecuencia, el día veintiocho de marzo de dos mil catorce, el mencionado actuario judicial levantó la diligencia siguiente: (se transcribe).—Del contenido de esa diligencia se aprecia que el actuario adscrito al juzgado responsable, se constituyó en el domicilio señalado en busca del demandado y una vez cerciorado de estar en el domicilio de éste, por la nomenclatura de la misma y por el dicho de los vecinos más cercanos y de ***** esposa del demandado, quien confirmó que ahí vive el buscado, requirió de pago a esta última, por la cantidad de ***** , o en su caso señalara bienes propiedad del demandado para garantizar el pago del adeudo, apercibida que de no hacerlo el derecho pasaría a la parte actora, a lo cual manifestó que ella no hace el pago requerido y no señala ningún bien para embargo ya que no está su esposo. Por lo que la parte actora señaló para embargo las cuentas bancarias de cheques o ahorros o inversión que tenga el demandado, para lo cual se solicita se gire oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.—El análisis de las anteriores actuaciones permite constatar que el fedatario judicial cumplió con los requisitos legales previstos en los artículos 1393 al 1396 del Código de Comercio, por lo siguiente: 1) El actuario del Juzgado Tercero de Paz Civil se constituyó en la calle de ***** , inmueble señalado por el actor para buscar al deudor.—2) Se cercioró de que se tratara del domicilio del deudor, por así corroborarlo con la placa metálica que indica el nombre de la calle, así como por la nomenclatura de la misma, el número oficial, también por el dicho de quien dijo llamarse ***** y ser esposa de la parte demandada y de los vecinos más cercanos.—3) Al no encontrar el actuario al buscado, le dejó citatorio para que lo esperara el día veintiocho de marzo de dos mil catorce entre las once y las doce horas, para la práctica de la diligencia de embargo.—4) Con 'fecha' veintiocho de marzo de dos mil catorce, el actuario judicial se constituyó de



nueva cuenta en ese domicilio a las once horas y cerciorado de ser el domicilio del demandado, por la placa metálica que indica el nombre de la calle, así como la nomenclatura de la misma y por el dicho de los vecinos más cercanos y de ***** esposa del demandado, quien confirmó que ahí vive el buscado, requirió de pago a esta última.—5) Al no hacerse el pago se requirió a ***** esposa del demandado, para que señalara bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas, apercibiéndolo que de no hacerlo, el derecho pasaría al actor.—6) A petición del actor el actuario judicial trabó embargo sobre las cuentas bancarias de cheques o ahorros o inversión que tenga el demandado, para lo cual se solicita se gire oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.—Lo anotado permite advertir que con independencia de que el quejoso no señala cuáles requerimientos de ley no se cumplieron durante la práctica de la misma, lo cierto es que este tribunal advierte que la misma se ajusta a lo establecido en los transcritos artículos del Código de Comercio.—Cabe señalar que las consideraciones efectuadas precedentemente en relación con la falta de señalamiento exacto de que se preguntó por el demandado y lo relativo a la precisión de hora hábil fija para realizar la diligencia de emplazamiento, deben entenderse reproducidas en este apartado, para todos los efectos legales conducentes.—También resulta conveniente precisar que el quejoso no aportó medio de convicción alguno encaminado a desvirtuar la validez de esa diligencia, no obstante que a él le tocaba demostrar que esa actuación no se llevó a cabo en el domicilio correcto ni con la persona que se refirió se trataba de su esposa, en términos de las tesis jurisprudenciales transcritas en párrafos precedentes.—En las relatadas condiciones, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado. ..."

De la transcripción anterior se desprende que al resolver el recurso de revisión **RC. 305/2017**, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en lo que interesa, sostuvo el criterio de que **el vocablo hora hábil fija referido en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: "CITATORIO PREVIO A LA DILIGENCIA DE EMBARGO, REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES INNECESARIO QUE LO FIRME LA PERSONA, DISTINTA AL DEMANDADO, CON QUIEN SE DEJA."** y **el previsto en el artículo 1393 del Código de Comercio como hora hábil, debían entenderse como el lapso prudente racional de una hora, fijado**



entre las seis y las setenta y dos horas siguientes a la hora en la que se dejó el citatorio, y no a la obligación del notificador de fijar un minuto exacto dentro de una hora precisa o exacta para constituirse de nueva cuenta en el domicilio señalado como de la parte demandada para que acuda a verificar la diligencia de emplazamiento al juicio natural.

Debe aclararse, que aun y cuando el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito apoyó su postura en el criterio identificado con el rubro: "CITATORIO PREVIO A LA DILIGENCIA DE EMBARGO, REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES INNECESARIO QUE LO FIRME LA PERSONA, DISTINTA AL DEMANDADO, CON QUIEN SE DEJA.", emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del análisis de la contradicción de tesis 416/2014, de la que derivó dicho criterio, se desprende que la realidad es que la citada Primera Sala al referirse al Código de Comercio, no consideró que en el citatorio para la práctica del emplazamiento, el actuario debía señalar una hora fija.

Ello es así, ya que tal exigencia sólo la estimó aplicable cuando se actualizara la hipótesis normativa prevista en el artículo 80 de la codificación procedimental civil de Michoacán, lo que se corrobora con la transcripción del contenido de los párrafos catorce y veinte (sic) de la citada contradicción de tesis, que a continuación se hace:

"14 (sic). ... Otra situación es aquella en la que no habiéndose encontrado al demandado en el domicilio cerciorado, el actuario deje citatorio para la práctica del emplazamiento en el día y hora señalados, dentro de las seis y setenta y dos horas siguientes a que se hubiere entregado. ...

"20 (sic). De igual manera, la codificación procesal civil de Michoacán indica que la primera notificación se hará en la casa designada y a la persona que deba notificarse y si el notificador no lo encontrara, pero cerciorado de que vive en el lugar en el que pretende llevar a cabo la diligencia, dejará citatorio para que lo espere en una hora fija y, si la persona a notificar no lo hiciere, la notificación se llevará a cabo por instructivo. ..."

Una vez precisado lo anterior, se destaca que el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver por unanimidad de



votos, los recursos de revisión **RC. 82/2018-13** y **RC. 89/2019-13**, en ejecutorias de dieciocho de abril de dos mil dieciocho y doce de junio de dos mil diecinueve, respectivamente, determinó lo que se indica enseguida:

- RC. 82/2018-13:

"QUINTO.—En principio, es inoperante el argumento del recurrente en el que aduce que el Juez de Distrito violó en su perjuicio los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales.—Lo anterior, porque de la interpretación sistemática de los artículos 103 y 107 constitucionales, se concluye que el juicio de amparo es el único medio de defensa para reclamar violaciones a los derechos fundamentales y derechos humanos reconocidos en la Constitución ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 94 constitucional.—Así las cosas, si la quejosa interpone el recurso de revisión en contra de la sentencia que resolvió un juicio de amparo indirecto, y hace valer como agravios la contravención a sus derechos públicos subjetivos por parte del tribunal de amparo, el órgano revisor está impedido para analizarlos, pues cambiaría la naturaleza de la vía establecida para hacer valer reclamaciones de inconstitucionalidad, la cual sólo es a través del juicio de amparo.—Además, el recurso de revisión no es un medio autónomo de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, que tenga como fin la restitución del goce de los derechos fundamentales o humanos.—Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, materia común, página 507, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece: 'AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS CONSISTENTES EN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (se transcribe).—Por otro lado, es ineficaz la alegación de la recurrente, relativa a la supuesta declaración de inoperancia de los conceptos de violación, para negar el amparo, por parte de este Tribunal Colegiado; pues de la transcripción que aquélla realiza al respecto, se aprecia que ese argumento no guarda relación con el fallo recurrido en revisión, sino que se refiere a una resolución ajena al juicio de amparo indirecto que nos ocupa.—En otro aspecto, la recurrente señala que el Juez Federal restó valor probatorio a las pruebas que fueron ofrecidas oportunamente, por lo que debió dictar una sentencia congruente y acorde con los elementos de prueba que fueron ofrecidos.—Dichos argumentos son inefi-



caces, porque de las actuaciones que integran el juicio de amparo de origen, las cuales merecen pleno valor probatorio en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se aprecia que la quejosa no ofreció probanza alguna en dicho procedimiento constitucional.—Lo que se corrobora con el señalamiento que hizo el Juez de Distrito en la sentencia que se revisa, en el sentido de que la quejosa aquí recurrente no ofreció medio de prueba que pudiera desvirtuar la fe del actuario que practicó la diligencia de emplazamiento.—Por otra parte, la inconforme refiere que el actuario en la diligencia de emplazamiento no dice cómo se cercioró que el domicilio en el que se constituyó, era el correcto, ya que sólo asentó de manera genérica ‘cerciorada de ser el número correcto señalado en autos y al tener el nombre de la calle y el número, por tener el número fijo procedí a notificar’.—Agrega que la deja en estado de indefensión el hecho de que el actuario haya asentado en la diligencia de emplazamiento que al tocar la puerta escuchaba ruidos, ya que no describe a qué ruidos se refiere y que por ese motivo fijó la notificación en la puerta.—Indica que al fijarse la notificación en la puerta del inmueble como se acredita con la foto que obra en autos, se infringe el artículo 116 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, ya que cualquier persona la pudo arrancar.—Alega que ni siquiera describe el inmueble en el que se constituyó, por lo que el emplazamiento carece de certeza jurídica, violando sus garantías de audiencia, de legalidad y seguridad jurídica.—Refiere que las irregularidades en el emplazamiento han dejado inauditos sus derechos.—Indica que las subsecuentes notificaciones al emplazamiento, el dictado de la sentencia y el propio lanzamiento, evidencian violaciones formales al procedimiento en cuanto al fondo y forma.—Apoya sus anteriores argumentos en las tesis de rubros: ‘EMPLAZAMIENTO.’ y ‘FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.’—Son **fundados** los anteriores motivos de disenso, aun suplidos en su deficiencia, por tratarse del emplazamiento a juicio de la demandada.—En principio, debe destacarse que el emplazamiento es un medio de comunicación procesal, en virtud del cual se hace saber al demandado la existencia de una demanda entablada en su contra por el actor y el proveído del Juez que, al admitirla, establece un plazo dentro del cual debe comparecer a contestar la demanda correspondiente, es decir, el emplazamiento constituye una forma especial de notificación, que es la primera que se hace al demandado llamándolo a juicio.—Sobre el particular, debe considerarse el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



en cuanto a que el emplazamiento al demandado tiene como finalidad que las autoridades jurisdiccionales, dentro de un proceso o en un procedimiento seguido en forma de juicio, cumplan con la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a través de esa notificación se le hace de su conocimiento la existencia de una demanda instaurada en su contra, proporcionándole la posibilidad legal para que oportunamente pueda apersonarse y producir su contestación.—Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 47/95 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, visible en el Tomo II, diciembre de 1995, en la página 133, Novena Época, que a la letra dice: ‘FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.’ (se transcribe).—Por consiguiente, para que el emplazamiento se considere legalmente practicado, debe satisfacer todos los requisitos formales que la ley y la jurisprudencia del Máximo Tribunal establecen al efecto; en caso contrario, aun en suplencia de la queja deficiente, se debe conceder la protección constitucional.—Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 149/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 22, de rubro y texto siguientes: ‘SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL.’ (**se transcribe**).—Al efecto, los artículos 116 y 117 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México disponen: (se transcriben).—De los dispositivos transcritos, se obtiene que el actuario debe realizar el emplazamiento y/o primera notificación en cualquier procedimiento, con sujeción a las formalidades y prelación de actos siguientes:

1. El emplazamiento al demandado será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes.—
2. Todas las notificaciones que por disposición de la ley o del tribunal deban hacerse personalmente se entenderán preferentemente con el interesado, su representante, mandatario, procurador o autorizado en autos.—
3. En el emplazamiento a juicio, se deberán de observar los requisitos formales que prevén los artículos 116, primer y segundo párrafos, así como 117 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, ya sea que se entiendan personalmente con el demandado; o bien, con los parientes, empleados, domésticos, o cualquier otra persona que viva en el domicilio.—



4. En tratándose de la notificación por adhesión, que es la que importa para el presente estudio, prevista en el artículo 117, párrafos tercero y cuarto, del Código de Procedimientos Civiles para esta ciudad, el notificador procederá de la manera siguiente: Si en el domicilio señalado por el actor, no encontrare al demandado, ni persona alguna que reciba la notificación; o bien, se negaren a recibir la documentación, el actuario deberá: a) Cerciorarse de que efectivamente es el domicilio del demandado.—b) Dejará citatorio en lugar visible del domicilio, en el que señalará el motivo de la diligencia, la fecha, la hora, el lugar de la diligencia, el nombre del promovente, la hora hábil para que el buscado espere al actuario, el tribunal que ordene la diligencia, la determinación que se manda notificar, el apercibimiento de que si en la fecha y hora señaladas no encontrare al demandado, procederá a la notificación por adhesión.—c) Si a pesar del citatorio, en tratándose de una segunda diligencia, si nuevamente el demandado o destinatario del procedimiento judicial no se encontrare o no hubiere persona con quien entender la diligencia; entonces se procederá a realizar el emplazamiento por adhesión, que consistirá en que el notificador dejará adherido en lugar visible al domicilio del demandado o destinatario del procedimiento judicial, la cédula de notificación con las copias de traslado correspondientes, en el instructivo se explicará el motivo del emplazamiento por adhesión, el que tendrá las características de la cédula de notificación usual; dicho emplazamiento o notificación tendrá el carácter de personal.—Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció sobre el emplazamiento, que el cercioramiento de ser el domicilio del demandado, por parte del notificador, debe ser real y que para ello, dicho funcionario debe incluir en la razón correspondiente, el medio o la fuente de que se valió o las fuentes de información a que tuvo que recurrir para adquirir la certeza de que ahí vive el buscado o de que es el principal asiento de sus negocios.—Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 5/2011 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, Libro V, Tomo I, febrero de 2012, visible en la página 575, de rubro y texto: ‘EMPLAZAMIENTO. EL FEDATARIO JUDICIAL EN EL ACTA CORRESPONDIENTE DEBE ASENTAR EXPRESAMENTE QUE EL DEMANDADO NO SE ENCONTRABA EN EL DOMICILIO SEÑALADO AL EFECTO PARA QUE LA DILIGENCIA RELATIVA PUEDA PRACTICARLA CON PERSONA DIVERSA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).’ (se transcribe).—En el caso, las diligencias de citatorio y emplazamiento cuestionadas, son del tenor siguiente:



Citatorio de emplazamiento por adhesión (se transcribe).—**Razón de la diligencia de emplazamiento** (se transcribe).—Por su parte, la copia de la cédula de notificación que obra en autos es la siguiente: (se reproducen imágenes).—**De lo transcrito se obtiene que no fueron satisfechos todos los requisitos formales para la práctica legal del emplazamiento por adhesión, a saber: citatorio: Al dejarlo, no consta que el actuario se haya cerciorado de que era efectivamente el domicilio de la demandada, pues sólo asentó que lo era, porque lo indicaba la nomenclatura, la calle oficial, el interior, la colonia y que se había apersonado en diversas ocasiones y horarios, que procedió a tocar y no obtuvo respuesta; lo que implica que sólo se cercioró de que era el domicilio señalado por la actora para el emplazamiento, mas no asentó cómo se enteró que efectivamente era el domicilio de la buscada.—Sin que sea óbice, que en el emplazamiento haya pretendido satisfacer ese requisito, asentando que en ese domicilio vive la demandada ‘... tras preguntar el día anterior en otro departamento, me indica la vecina del departamento vecino que sí vive ahí la buscada ...’, pues en caso de haberlo hecho así, debió asentarlo en el citatorio, por ser un requisito legal para dejarlo adherido en el domicilio.—En otras palabras, desde la fijación del citatorio, se deben desprender las fuentes que tuvo en cuenta el actuario, para cerciorarse de que sí era el domicilio de la demandada, aunque en el mismo, nadie lo hubiera atendido.—Tampoco asentó el nombre de la actora, pues sólo señaló que se constituyó en compañía de ‘*****’ en su carácter de apoderada legal de la parte actora ...’, pero no señaló que ésta era ‘*****’.—De igual forma, el fedatario omitió señalar: ‘... la hora hábil del día para que lo espere ...’, pues de la redacción del precepto, es evidente que el legislador previó una hora específica, no un lapso para la espera, ya que el precepto regula en singular el tema de la temporalidad de la cita; siendo que el fedatario señaló al efecto ‘... de las 12:00 a las 12:30 horas ...’ y se constituyó a la última hora citada del día siguiente. Luego, el citatorio incumple la fijación de la hora específica de la cita.**—Finalmente el actuario señaló haber fijado citatorio de emplazamiento dirigido a la demandada; mas no indicó que lo hizo ‘... en lugar visible del domicilio ...’.—No es óbice que dicho requisito lo haya pretendido satisfacer en la fecha del emplazamiento, al asentar ‘... no obstante haber dejado citatorio previo fijado en la puerta de entrada del interior referido a las catorce quince horas del 23 de febrero del año en curso ...’, ya que al ser



un requisito del citatorio debe obrar constancia en el mismo para dar certeza de la satisfacción del requisito legal.—Emplazamiento: Tampoco el emplazamiento por adhesión satisface todos los requisitos formales que se prevén para su práctica en forma legal, a saber: En el instructivo o cédula de notificación sólo se asentó la leyenda: 'Se procede a fijar la cédula de notificación en la puerta de entrada del departamento, realizando el emplazamiento en términos del artículo 117 del código procesal civil para adhesión. Doy fe:'; sin embargo, no se explicó el motivo del emplazamiento por adhesión, como lo prevé el párrafo cuarto del artículo citado, que ordena que en el instructivo se explique el motivo de ese tipo de emplazamiento.—Es decir, en el instructivo que dejaba, debió señalar las razones por las que practicó el emplazamiento por adhesión y no sólo la razón que levantó con motivo de la diligencia; porque el instructivo es el que deja a la demandada y la razón de la diligencia se glosa a los autos del expediente; luego es evidente que el legislador previó que se asentaran esas razones en el instructivo para que la demandada supiera por qué se fijaba el mismo a su puerta, sin haber estado presente persona alguna.—En ese orden de ideas, al no haber sido satisfechos los requisitos formales de la diligencia de emplazamiento por adhesión, éste deviene conculcatorio en perjuicio de la quejosa, de los derechos fundamentales previstos por los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que suplidos en su deficiencia los agravios de la revisión, lo procedente es declararlos fundados y revocar la resolución recurrida para conceder a la recurrente la protección de la Justicia Federal para que el Juez responsable deje insubsistente todo lo actuado en el juicio natural a partir de la diligencia de emplazamiento practicada el veintitrés y veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete; haciendo extensiva la corrección respecto de los actos de ejecución consistentes en el lanzamiento que llevó a cabo el ocho de diciembre de dos mil diecisiete, a efecto de que se reintegre a la quejosa en sus derechos fundamentales. (posesión).—Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente a la necesidad de satisfacer todos los requisitos formales para la práctica legal del emplazamiento, la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 58/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, visible en la página 12, del tenor siguiente: 'EMPLAZAMIENTO. RESULTA ILEGAL CUANDO SE OMITEN LOS REQUISITOS Y FORMALIDADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO.' (se transcribe). ..."

**- RC. 89/2019-13:**

"QUINTO.—**Los agravios en estudio son fundados.**—Los argumentos que sustentan los agravios expuestos por la recurrente esencialmente consisten en: Que la investigación que realizó el Juez de origen fue deficiente porque los informes que proporcionaron las diversas instituciones no fueron exhaustivos; que demostró con la documental pública del RFC que tiene registrado su domicilio ante el SAT el ubicado en *****; que no se giró oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para indagar el domicilio de la quejosa, por tratarse de una sociedad con registro de cuentas bancarias; que al ofrecer el RFC señaló que la quejosa había realizado diversos movimientos ante el SAT.— Que el Juez de origen debió conminar al SAT para que proporcionara el domicilio registrado de la quejosa y de no hacerlo, dichos informes no fueron eficaces ni exhaustivos; que la negativa del SAT de proporcionar el domicilio de la quejosa no indicaba un desconocimiento general del domicilio de la quejosa, ya que dicha autoridad tenía en su poder el domicilio; que la quejosa exhibió como prueba la documental pública consistente en su inscripción ante el SAT con sello digital, en la que se señala que ***** , está registrada ante el Servicio de Administración Tributaria, y que el nueve de septiembre de dos mil trece, presentó cambio y actualización de domicilio; que con la prueba que exhibió la recurrente quedó acreditado que el SAT sí contaba con domicilio de la quejosa que pudo haber proporcionado para salvaguardar su derecho de audiencia.— Que fue incorrecto que el SAT considerara que no podía proporcionar el domicilio de la inconforme por el secreto fiscal, ya que sólo se estaba requiriendo aquél y no lo relativo a su contabilidad, además, que la garantía de audiencia está por encima del alegado secreto fiscal. Que la información del domicilio no sería del conocimiento público sino sólo de la autoridad que lo requirió; que la búsqueda del domicilio no se justifica por el número de informes solicitados sino por una investigación eficaz y exhaustiva; que en los conceptos de violación afirmó que la búsqueda no fue eficaz y exhaustiva y sobre eso no se pronunció el Juez Federal; que el SAT no negó tener el domicilio de la inconforme sino que se negó a proporcionarlo, lo que fue ilegal, ya que la confidencialidad resulta inaplicable porque transgrede el artículo 14 constitucional; que si no se enteró del emplazamiento mucho menos se enteró del auto que ordenó el juicio a prueba; los anteriores motivos de inconformidad son fundados y suficientes para revocar la resolución recurrida, de conformidad con el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, porque el Juez natural estaba obligado no sólo a girar oficio a una institución que contara con registro oficial de personas, de confor-



midad con el artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, sino también a analizar si la negativa del Servicio de Administración Tributaria estaba debidamente fundada y motivada, lo cual no fue así, por los motivos siguientes: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 79/2002-PS**, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: 'EDICTOS, NOTIFICACIÓN POR MEDIO DE. INTERPRETACIÓN DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE JALISCO.', abordó el análisis del precepto 117, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco (se transcribe a pie de página), que regula lo relativo al emplazamiento por edictos en dicha localidad, misma que guarda similitud con el diverso artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, al ser ambas disposiciones análogas o esencialmente iguales, aunque contenidas en ordenamientos distintos, resulta pertinente exponer las consideraciones que le dieron sustento a continuación: (se transcribe).—De lo anterior se concluye que si bien del artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, no se desprende en forma expresa la obligación del Juez de investigar el domicilio del demandado, cuando éste se desconoce, lo cierto es que podrá, haciendo uso de su prudente arbitrio y para mejor proveer, ordenar la expedición de oficios a los titulares de diversas oficinas o dependencias públicas, para así solicitarle, en auxilio de la administración e impartición de justicia, llevar a cabo una búsqueda del domicilio de la persona a la que se pretende comunicar una actuación judicial en el juicio o diligencia de que se trate.—En esas condiciones, la actuación de búsqueda del juzgador se encuentra plenamente justificada, toda vez que no debe quedar duda de que el domicilio de la persona a notificar es incierto o desconocido, debido precisamente a que nadie y en ninguna parte se pudo averiguar sobre él, siendo irremediable la notificación por edictos, **para tal efecto, el Juez debe prevenir a la autoridad o institución requerida para que funde y motive, adecuadamente, su informe y éstas no se limiten a expresar una simple negativa.**—Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, **que este Tribunal Colegiado comparte**, de rubro siguiente: 'EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS. EL JUZGADOR DEBE ATENDER TANTO A UN ASPECTO CUALITATIVO COMO CUANTITATIVO EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES O INSTITUCIONES DE CARÁCTER PRIVADO A LAS CUALES REQUIERE INFORMACIÓN CON EL OBJETO DE LOCALIZAR AL DEMANDADO, ELLO EN ATENCIÓN AL TIPO DE



INFORMACIÓN CON LA QUE ÉSTAS CUENTEN PARA ESE EFECTO (ALCANCE DEL ARTÍCULO 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO).’ (se transcribe y se anotan datos de publicación).—Lo anterior es así, porque la falta de emplazamiento o su verificación en forma contraria a las disposiciones aplicables constituye una violación de gran entidad al transgredirse con ello las formalidades esenciales del procedimiento, lo que impediría el pleno ejercicio del derecho de defensa del afectado, esto es, de su garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, siendo que debe darse mayor certeza y seguridad al proceso relativo.—En el caso, mediante proveído de veintinueve de abril de dos mil catorce, el Juez consideró que se actualizaba el litisconsorcio con respecto de ***** , y se le llamó a juicio mediante notificación personal, para ello, la demandada proporcionó el domicilio ubicado en ***** .—Sin embargo, no se realizó la notificación porque en dicho domicilio dijeron que no conocen a la persona moral buscada.—Por lo anterior, **la parte actora solicitó al Juez natural que girara oficios a diversas dependencias para localizar el domicilio de la hoy inconforme**, lo que fue acordado en proveído de dieciocho de junio de dos mil catorce; por tanto, se giraron oficios a las dependencias siguientes: 1. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Economía, señaló que no se localizaron antecedentes registrales de la moral en cita; 2. El Instituto Mexicano del Seguro Social informó que no se localizaron antecedentes registrales de la moral en cuestión; 3. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores señaló que no se encontró registro alguno del domicilio buscado; 4. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (foja 130 tomos I y II), manifestó: (se transcribe).—Lo anterior justificó que el veintiocho de agosto de dos mil catorce (folio 160 del tomo I), el Juez natural ordenara que el emplazamiento de ***** , se hiciera por medio de edictos.—Sin embargo, ello fue incorrecto porque si bien se realizaron las gestiones necesarias para tratar de emplazar a la empresa demandada ***** , con auxilio de las dependencias aludidas, lo cierto es que el juzgador del conocimiento estaba obligado no sólo a girar oficio a aquellas dependencias, sino también a analizar si la fundamentación y motivación de la negativa que invocó el Sistema de Administración Tributaria era correcto, pues de otra manera, no se tendría la seguridad de que esa institución estaba impedida legalmente para proporcionar la información que se le solicitó.—En ese sentido, y para evitar mayores dilaciones en el procedimiento, procede analizar si la fundamentación y motivación que citó el SAT le permitían negar información a una autoridad judicial. En la inteligencia de que la parte actora ya había cumplido



con el principio dispositivo que rige en materia civil, de requerir al Juez que girara oficios a diversas dependencias ante el desconocimiento del domicilio de la litisconsorte.—En el informe rendido por el SAT se observa que el artículo principal sobre el que funda su negativa dicha institución es el artículo 69 del Código Fiscal Federal, pues con base en él considera que no puede proporcionar información, de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal, según se observa de la transcripción de los artículos invocados por la autoridad hacendaria a continuación: (se transcriben).—De los anteriores preceptos se concluye que el SAT funda su negativa principalmente en el artículo 69 del Código Fiscal Federal, que establece la obligación de reserva absoluta en lo concerniente a la información tributaria del contribuyente, **a cargo del personal de la autoridad fiscal que intervenga en los trámites relativos a la aplicación de disposiciones fiscales**, lo que significa que esa prohibición es únicamente en esos casos y no cuando la información la solicita una autoridad judicial.—En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que dicha medida legislativa establece una concreta carga –de no hacer– impuesta al personal –servidores públicos– de la autoridad fiscal, consistente en que al aplicar las disposiciones fiscales no deben revelar de ninguna forma información tributaria de los contribuyentes.—En esto precisamente, desde la perspectiva del derecho positivo, consiste el ‘secreto fiscal’. Por ende, la intervención legislativa por la cual se estableció el secreto fiscal no se encuentra diseñada normativamente como un principio o derecho fundamental, sino más bien como **una regla-fin en los términos señalados**. Pero la reserva del secreto fiscal no es absoluta, tal y como lo dispone el mismo artículo 69, con independencia de que en principio así se encuentre establecido textualmente, sino relativa al establecer dicho precepto distintas excepciones al respecto.—Lo anterior está reflejado en la tesis siguiente: ‘SECRETO FISCAL. CONCEPTO DE.’ (se transcribe y se anotan datos de publicación).—De ahí que si bien el artículo 69 del Código Fiscal Federal regula el secreto bancario, al establecer que el personal que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones de datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, resulta evidente que cualquier persona estaría impedida para obtener información de dicha autoridad y funcionarios.—Sin embargo, cuando un Juez Federal solicita la información del domicilio de un particular, en ejercicio de sus funciones no



vulnera el derecho a la protección de datos personales porque deriva de una orden judicial, lo cual es una excepción al derecho a la protección de datos personales.—Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razones, la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, del tenor literal siguiente: 'DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. NO LO VULNERA LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN DEL DOMICILIO PARTICULAR DE UN FUNCIONARIO, POR UN JUEZ FEDERAL, A FIN DE HACER EFECTIVA LA MULTA QUE LE IMPUSO.' (se transcribe y se anotan datos de publicación).—Asimismo, también sirve de apoyo, en lo que interesa, la jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en la que se determinó que existe información que no le puede ser proporcionada a los gobernados, pero sí a una autoridad judicial en virtud de alguna providencia, como ocurre con la retención de bienes, al constituir un procedimiento legalmente previsto para garantizar el cumplimiento de la ejecución de una sentencia mercantil, la cual es del tenor literal siguiente: 'MEDIDA DE ASEGURAMIENTO EN MATERIA MERCANTIL. LA IDENTIFICACIÓN DEL NÚMERO DE CUENTA Y DE LA INSTITUCIÓN BANCARIA NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS COMO PROVIDENCIA PRECAUTORIA, Y PUEDE SOLICITARSE DE FORMA GENÉRICA AL JUEZ MERCANTIL PARA QUE LA OTORQUE.' (se transcribe y se anotan datos de publicación).—De ahí que si existía información en la base de datos del Servicio de Administración Tributaria, el Juez responsable estaba obligado a conminar a la autoridad fiscal a que le proporcionara única y exclusivamente el domicilio registrado por el quejoso, basado en el juicio natural; por tanto, tiene razón el recurrente al señalar que la **búsqueda efectuada por el Juez natural carece de exhaustividad** al no tomar en cuenta que la negativa del Servicio de Administración Tributaria está indebidamente fundada y motivada.—En consecuencia, de conformidad con el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, se concede el amparo para el efecto de que la autoridad responsable ordene dejar insubsistente todo lo actuado en el juicio especial hipotecario 162/2014, en relación con la aquí inconforme a partir del emplazamiento por edictos y lo ordene nuevamente, tomando en cuenta el domicilio que tiene registrado el Servicio de Administración Tributaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en lo demás resuelva conforme a sus atribuciones.—Concesión que se hace extensiva al Juez y actuarios adscritos al Juzgado Vigésimo Séptimo de lo Civil de la Ciudad de México y Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Durango, Oficina Registral de Gómez Palacio, Durango. ..."



De lo anterior se desprende que en la ejecutoria dictada en el recurso de revisión **RC. 82/2018-13**, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en lo que aquí interesa, determinó que **en el caso a estudio no fueron satisfechos todos los requisitos formales para la práctica legal del emplazamiento por adhesión, toda vez que el fedatario omitió señalar "... la hora hábil del día para que lo espere ...", pues de esa redacción prevista en el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, era evidente que el legislador previó una hora precisa o exacta y no un lapso prudente para la espera, ya que el precepto legal regulaba en singular el tema de la temporalidad de la cita, siendo que el fedatario señaló al efecto "... de las 12:00 a las 12:30 horas ...", y se constituyó a la última hora citada del día siguiente; razón por la que el citatorio incumplió con el requisito de fijación de la hora específica o exacta de la cita previsto en el precepto legal antes invocado.**

Mientras que, al resolver el recurso de revisión **RC. 89/2019-13**, el referido órgano colegiado arribó a la conclusión de que **el emplazamiento por edictos practicado dentro del juicio de origen se emitió en forma ilegal, al no cumplir con las exigencias previstas en el artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, ya que el Juez responsable estaba obligado no sólo a girar oficio a una institución que contara con registro oficial de personas, sino también a analizar si la negativa del Servicio de Administración Tributaria estaba debidamente fundada y motivada, lo cual no aconteció, y por ello, el citado juzgador responsable debió conminar a la autoridad fiscal para que únicamente le proporcionara el domicilio registrado por el quejoso, y al no hacerlo, era evidente que la búsqueda que efectuó carecía de exhaustividad.**

CUARTO.—Elementos de existencia de una contradicción de tesis y tema de la misma. Antes de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Quinto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, se procede a destacar los elementos que se deben reunir para justificar la existencia de una contradicción de tesis.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito



existe cuando en la resolución de los asuntos que son de su competencia sostienen criterios jurídicos discrepantes **respecto de un mismo punto de derecho**, aun cuando no integren jurisprudencia e independientemente de que exista o no coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios del caso, pues si el problema jurídico central es perfectamente identificable debe preferirse la certidumbre en las decisiones judiciales mediante la unidad interpretativa del orden jurídico.

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los Tribunales Colegiados de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En ese sentido, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo anterior, porque ello conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Sirve de apoyo a lo anterior, por no oponerse a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente de conformidad con su artículo sexto transitorio, la tesis de jurisprudencia número P./J. 72/2010, emitida 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 XXXII, agosto de 2010, página 7, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho; de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

Ahora bien, del escrito de denuncia de contradicción de tesis presentado por el Magistrado Daniel Horacio Escudero Contreras, presidente del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se desprende que dicho Magistrado señaló que los Tribunales Colegiados Décimo Segundo y Décimo Quinto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, han emitido criterios contradictorios con el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al sostener **que la hora hábil que debe asentarse en el citatorio que el actuario judicial deja cuando no encuentra a la parte demandada para practicar la diligencia de emplazamiento, puede entenderse, interpretarse y aplicarse válidamente como un lapso flexible y prudente de espera, y no siempre como una hora y minuto específicos o exactos de espera**, mientras que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó **que cuando se reclama la ilegalidad de un emplazamiento, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre al demandado y deje citatorio en el que deberá señalar: "... la hora hábil del día para que le espere ...", dicha hora hábil debe entenderse o interpretarse siempre como la hora y los minutos hábiles precisos o exactos.**

Por otra parte, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la presidencia de este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al radicar el presente asunto en los respectivos expedientes que formaron, precisaron que el tema esencial de esta contradicción de tesis consiste en determinar **qué debe entenderse por la hora hábil**, esto es, **si como una hora precisa o exacta de espera en todos los casos**, o también, **como un lapso flexible y prudente de espera**, cuando se reclama la ilegalidad de un emplazamiento a juicio y el



actuario judicial no encuentra a la parte demandada en su domicilio y debe dejarle citatorio para su espera en hora hábil para la práctica de la diligencia.

En ese sentido, a fin de observar el principio de completitud en la impartición de justicia consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 74 de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, de donde derivan los principios de congruencia y exhaustividad, en el presente asunto se analizará la denuncia de la posible contradicción de criterios, con base en lo resuelto por los tribunales contendientes en relación con ese tema, es decir, sobre lo que debe entenderse por "**hora hábil**" cuando se reclama la ilegalidad de un emplazamiento a juicio y el actuario judicial no encuentra a la parte demandada en su domicilio y debe dejarle citatorio para su espera en hora hábil para la práctica de la diligencia.

Expuesto lo anterior, a fin de resolver la cuestión planteada debe reiterarse lo establecido en las ejecutorias de los asuntos que motivaron la contradicción de criterios que se denuncia.

Así las cosas, como se dijo en el considerando anterior, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **RC. 93/2020**, sostuvo el criterio en el sentido de que **el hecho de que en el citatorio se haya señalado que la persona buscada (quejosa) debía esperar al actuario dentro de un lapso prudente (entre las doce y las trece horas del veintitrés de enero de dos mil quince), resultaba apegado al contenido del artículo 1393 del Código de Comercio, toda vez que la cita quedó establecida en un día hábil y dentro de hora hábil establecida en un lapso prudente fijado entre las seis y setenta y dos horas posteriores a la primera visita, esto era, conforme a los requisitos establecidos en el precepto legal invocado.**

Por su parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **RC. 305/2017**, determinó **que el vocablo hora hábil fija referido en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: "CITATORIO PREVIO A LA DILIGENCIA DE EMBARGO, REQUERIMIENTO DE**



PAGO Y EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES INNECESARIO QUE LO FIRME LA PERSONA, DISTINTA AL DEMANDADO, CON QUIEN SE DEJA." y el previsto en el artículo 1393 del Código de Comercio como hora hábil, también debía entenderse como el lapso prudente racional de una hora fijada entre las seis y las setenta y dos horas siguientes a la hora en la que se dejó el citatorio, y no como la obligación del notificador de señalar en todos los casos, un minuto exacto dentro de una cierta hora precisa para constituirse de nueva cuenta en el domicilio señalado como de la parte demandada para que acuda a verificar la diligencia de emplazamiento al juicio natural.

En tanto que el Décimo Tercer (sic) Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión números **RC. 82/2018-13**, determinó que en el caso a estudio no fueron satisfechos todos los requisitos formales para la práctica legal del emplazamiento por adhesión, toda vez que el fedatario incumplió con señalar "... la hora hábil del día para que lo espere ...", pues de esa redacción prevista en el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, era evidente que el legislador previó el señalamiento de una hora precisa o exacta, y no un lapso prudente para la espera, ya que el precepto legal regulaba en singular el tema de la temporalidad de la cita, siendo que el fedatario señaló al efecto "... de las 12:00 a las 12:30 horas ...", y se constituyó a la última hora citada del día siguiente; razón por la que el citatorio incumplió con el requisito de fijación de la hora precisa o exacta de la cita previsto en el precepto legal invocado.

Mientras que, al resolver el diverso recurso de revisión **RC. 89/2019-13**, arribó a la conclusión de que el emplazamiento por edictos practicado dentro del juicio de origen se emitió en forma ilegal, al no cumplir con las exigencias previstas en el artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, ya que el Juez responsable estaba obligado no sólo a girar oficio a una institución que contara con registro oficial de personas, sino también a analizar si la negativa del Servicio de Administración Tributaria estaba debidamente fundada y motivada, lo cual no aconteció, y por ello, el citado juzgador responsable debió conminar a la autoridad fiscal para que únicamente le proporcionara



el domicilio registrado por el quejoso, y al no hacerlo, era evidente que la búsqueda que efectuó carecía de exhaustividad.

QUINTO.—Inexistencia de contradicción de criterios. Conforme a lo expuesto en el considerando que antecede, este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina, en primer lugar, que sobre el tema relativo **a lo que debe entenderse por "hora hábil" cuando se reclama la ilegalidad de un emplazamiento a juicio y el actuario judicial no encuentra a la parte demandada en su domicilio y debe dejarle citatorio para su espera en hora hábil del día que señale conforme a los parámetros que establezcan tanto el Código de Comercio, como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, para la práctica de la diligencia,** es inexistente la contradicción de tesis en relación con el criterio que asumió el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **RC. 89/2019-13,** dado que en la ejecutoria correspondiente consta en forma fehaciente **que el citado tribunal contendiente, no emitió ningún pronunciamiento expreso o tácito en relación con las exigencias legales que debe contener el citatorio que se debe dejar a la parte demandada cuando no se le encuentre en su domicilio para poderla emplazar a juicio,** tan es así, que **sólo analizó y determinó la ilegalidad del emplazamiento practicado por edictos dentro del juicio natural, sobre la base de que el Juez responsable no cumplió con las exigencias del proceso de investigación del domicilio de la parte demandada previstas en el artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México;** y ante tal circunstancia, es claro que en el caso a estudio no existen bases legales para configurar la contradicción denunciada, ni aun de manera presuntiva o tácita, en relación con la ejecutoria destacada, pues con ello se daría a esta ejecutoria mayores alcances de los que fueron objeto de análisis en el caso resuelto.

Se invoca como soporte a lo anterior, en lo conducente y por no oponerse a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente de conformidad con su artículo sexto transitorio, la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 134/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo



XXII, diciembre de 2005, página 279, registro digital: 176574, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO ANTE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO EXPRESO DE UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, PRETENDE ATRIBUIRSELE UN CRITERIO TÁCITO QUE NO TIENE EL CARÁCTER DE INDUBITABLE. Si dos Tribunales Colegiados al analizar un mismo problema jurídico llegan a conclusiones divergentes derivadas de las circunstancias propias de cada uno de los casos sometidos a su conocimiento y no del hecho de que hayan sustentado criterios discrepantes, es claro que tal análisis no se efectuó bajo el examen de los mismos elementos, por lo que la emisión de tales conclusiones no da lugar a considerar que exista una contradicción de tesis, pues para ello se requiere que el criterio del tribunal sea implícito y pueda deducirse indubitadamente, de conformidad con la tesis 2a. LXXVIII/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que si la falta de pronunciamiento expreso no permite descubrir, de manera indubitable, cuál fue el criterio implícito del tribunal, no es correcto configurar, de manera presuntiva, la contradicción, pues con ello se daría a la ejecutoria mayores alcances de los que fueron objeto de análisis en los casos resueltos."

SEXTO.—Existencia de contradicción de criterios. En el caso a estudio sí existe la contradicción denunciada entre los restantes criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Quinto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, pues las cuestiones fácticas de los asuntos que conocieron y resolvieron los órganos contendientes son similares, ya que las soluciones jurídicas sustentadas en las sentencias denunciadas, vinculadas con la legalidad o ilegalidad de la diligencia de emplazamiento, partieron de problemas jurídicos similares, es decir, de **cómo debe ser interpretada la hora hábil prevista tanto en el artículo 1393 del Código de Comercio, como en el diverso precepto legal 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, esto es, si como una hora precisa o exacta en todos los casos, o también como un lapso flexible y razonable o prudente de espera, cuando se reclama la ilegalidad de un emplazamiento a juicio y el actuario judicial no encuentra a la parte demandada en su domicilio y debe dejarle citatorio para su espera en hora hábil del día**



que señale conforme a los parámetros establecidos en cada una de las legislaciones precisadas, para la práctica de la diligencia.

De ahí que, al existir un punto de derecho en común en el que el ejercicio interpretativo realizado por los órganos contendientes fue resuelto en diversos sentidos, al haberse otorgado a la invocada expresión "**hora hábil**" un alcance distinto (**como se justificó en párrafos precedentes**), es claro que dicho alcance interpretativo debe ser unificado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en esta ejecutoria.

SÉPTIMO.—Análisis de fondo de la contradicción planteada. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno de Circuito, en los términos de las consideraciones que a continuación se exponen.

Como se evidencia de los párrafos precedentes, el tema a dilucidar en la presente contradicción es el siguiente:

Determinar si conforme a lo establecido en los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada para emplazarla y deba dejarle citatorio para que lo espere a una **hora hábil** del día que señale conforme a los parámetros que establecen cada uno de los preceptos legales destacados, es **facultad del funcionario que practica la diligencia fijar en el citatorio de espera para el emplazamiento como hora hábil, un lapso flexible, razonable y prudente de espera, o bien, establecer en todos los casos una hora precisa o exacta, a fin de que en lo posible, se garantice que el actuario cumplirá con su presencia dentro de la hora hábil fijada, en el domicilio en el que tiene que practicar la diligencia de emplazamiento y, que por tanto, la parte demandada o buscada pueda tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la diligencia de emplazamiento.**

Por tanto, para dilucidar el problema debe analizarse el derecho fundamental de audiencia, así como la relación que ese derecho fundamental guarda con la figura del emplazamiento, y a partir de esas definiciones determinar el alcance de la expresión hora hábil motivo del diferendo, para efectos de los artículos



1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Debe precisarse que el segundo párrafo del artículo 14 constitucional consagra el derecho fundamental de audiencia, que implica el derecho de todo gobernado para que, previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarlo de su vida, de su libertad, de su propiedad, de sus posesiones o de sus derechos, se le dé oportunidad razonable de defenderse en juicio.

El debido respeto al derecho fundamental de audiencia impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga (**ante tribunales previamente establecidos y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho**) se pueda culminar con una resolución judicial que contenga un acto privativo, en la que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Las formalidades esenciales del procedimiento son las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el proceso jurisdiccional para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa.

Así las cosas, de no acatarse esas condiciones fundamentales, se dejaría de cumplir con el fin del derecho fundamental de audiencia, que no es otro que evitar la indefensión del afectado.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia número 47/95, sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y,
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.



El texto y datos de publicación de la tesis de jurisprudencia citada son los siguientes:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo: II, diciembre de 1995

"Tesis: P/J. 47/95

"Página: 133

"Registro digital: 200234

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Ahora bien, la primera y más importante de esas formalidades esenciales del procedimiento y, además, requisito indispensable para que se puedan dar las otras, es la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.

En el proceso jurisdiccional esa primera formalidad se denomina generalmente emplazamiento.

La importancia y trascendencia del emplazamiento han sido reiteradamente reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que la



falta de emplazamiento o su defectuosa práctica constituyen la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio.

Para ilustrar lo antes dicho, se citan las siguientes tesis de jurisprudencia:

"Séptima Época

"Instancia: Tercera Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volúmenes: 163-168, Cuarta Parte

"Página: 195

"Registro digital: 240531

"EMPLAZAMIENTO. ES DE ORDEN PÚBLICO Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO. La falta de emplazamiento o su verificación en forma contraria a las disposiciones aplicables, es la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio, esto es, imposibilita al demandado para contestar la demanda y, por consiguiente, le impide oponer las excepciones y defensas a su alcance; además, se le priva del derecho a presentar las pruebas que acrediten sus defensas y excepciones y a oponerse a la recepción o a contradecir las probanzas rendidas por la parte actora y, finalmente, a formular alegatos y ser notificado oportunamente del fallo que en el proceso se dicte. La extrema gravedad de esta violación procesal ha permitido la consagración del criterio de que el emplazamiento es de orden público y que los Jueces están obligados a investigar de oficio si se efectuó o no y sí, en caso afirmativo, se observaron las leyes de la materia."

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo XII, diciembre de 2000

"Tesis P./J. 149/2000

"Página: 22

"Registro digital: 190656



"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL. Conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, en materias distintas a la penal, agraria y laboral, opera la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Ahora bien, si el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, pues se estaría ante la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento al afectar la oportunidad de alegar y de ofrecer y desahogar pruebas, lo que obliga a los juzgadores de amparo a suplir la queja deficiente al respecto y, por tanto, a no dejar de examinar esa cuestión sólo porque el planteamiento específico no se haya hecho valer en la demanda de garantías, no pudiendo estimarse inoperantes los agravios relativos por esa razón."

Precisamente por la importancia y trascendencia que tiene el emplazamiento es que, por un lado, las leyes procesales lo regulan detalladamente al establecer las formalidades esenciales de las que debe estar investido y, por otro, la falta de apego a esas formalidades esenciales trae como consecuencia su nulidad.

Es indudable que las formalidades que disponen las leyes procesales para la práctica del emplazamiento, no tienen otra finalidad que la de garantizar, hasta donde racionalmente sea posible, que el demandado tenga noticia cierta y plena del inicio de un juicio en su contra y de sus consecuencias, pues sólo así tendrá realmente oportunidad de defenderse.

No obstante, pese a que el legislador (**sabedor de la importancia y trascendencia que reviste el emplazamiento**), ha tratado de regular las diversas situaciones que se pueden presentar al efectuarse un emplazamiento, surgen



en la práctica otras que en la ley que aquél expidió no fueron previstas en términos claros o precisos.

Tal es el caso de la materia de la presente contradicción, en la que se plantea la interrogante de que, **si conforme a lo establecido en los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México –en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada para emplazarla y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil– es facultad del funcionario que practica la diligencia, fijar en el citatorio de espera para el emplazamiento una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente, o bien, la de establecer en todos los casos dentro del citatorio de espera para el emplazamiento, una hora hábil precisa o exacta**, a fin de que, en lo posible, se garantice que el actuario cumplirá con su presencia dentro de la hora hábil especificada, en el domicilio en el que tiene que practicar la diligencia de emplazamiento y, que por tanto, la parte demandada o buscada pueda tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la diligencia de emplazamiento.

Las normas en cuestión, que fueron interpretadas por los tribunales contendientes en los términos destacados en párrafos precedentes, no establecen en forma clara cómo debe entenderse la exigencia de la **hora hábil** que debe plasmarse en el citatorio de espera para el emplazamiento, a fin de responder la interrogante destacada.

A fin de constatar la situación antes descrita, se transcribe el texto de los aludidos artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México:

- Código de Comercio:

"Artículo 1393. No encontrándose el demandado a la primera busca en el inmueble señalado por el actor, pero cerciorado de ser el domicilio de aquél, **se le dejará citatorio fijándole hora hábil, dentro de un lapso comprendido entre las seis y las setenta y dos horas posteriores**, y si no aguarda, se practicará la diligencia de embargo, con los parientes empleados o domésticos del interesado,



o cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, siguiéndose las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto de los embargos.

"Una vez que el actuario o ejecutor se cerciore de que en el domicilio sí habita la persona buscada y después de la habilitación de días y horas inhábiles, de persistir la negativa de abrir o de atender la diligencia, el actuario dará fe para que el Juez ordene dicha diligencia por medio de edictos, sin girar oficios para la localización del domicilio."

- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México:

"Artículo 117. Si se tratare del emplazamiento y no se encontrare al demandado, se le hará la notificación por cédula.

"La cédula, en los casos de este artículo y del anterior se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

"Además de la cédula, se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada, más, en su caso, copia simple de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial.

"Si en el domicilio señalado por el actor, no se encontrara el demandado o destinatario de la diligencia señalado en el artículo anterior, ni persona alguna que pudiera legalmente recibir la notificación, o bien, éste se negare a recibir la documentación respectiva y una vez cerciorado el notificador que el domicilio efectivamente es el del demandado o destinatario del procedimiento judicial, entonces **tratándose de la primera diligencia, procederá el actuario o notificador del juzgado a fijar en lugar visible del domicilio del demandado o destinatario del procedimiento judicial, un citatorio de emplazamiento en el que se señalará el motivo de la diligencia, la fecha, la hora, el lugar de la diligencia,**



la hora hábil del día para que le espere, nombre del promovente, tribunal que ordena la diligencia, la determinación que se manda notificar y el apercibimiento de que si en la fecha señalada para llevar a cabo la diligencia de emplazamiento no se encontrara al demandado o destinatario del procedimiento judicial, entonces se procederá a la notificación por adhesión, así como la razón o motivo de la notificación, misma que en ningún caso podrá ser menor a doce horas ni exceder de tres días hábiles contados a partir del día en que se dio la citación.

"Tratándose de una segunda diligencia y pese al citatorio con antelación adherido, si nuevamente el demandado o destinatario del procedimiento judicial no se encontrare y no hubiere persona con quién entender la diligencia, entonces se procederá a realizar el emplazamiento por adhesión, que consistirá que el notificador dejará adherido en lugar visible al domicilio del demandado o destinatario del procedimiento judicial, la cédula de notificación con las copias de traslado correspondientes así como el instructivo en el que se explique el motivo del emplazamiento por adhesión, mismo que tendrá las características de la cédula de notificación usual, dicho emplazamiento o notificación tendrá el carácter de personal."

De la lectura de los preceptos transcritos se puede advertir que ambos señalan que para el caso de que en la primera notificación, no se encuentre a quien debe ser notificado en el domicilio señalado para tal efecto, el notificador **—cerciorado de que la parte demandada buscada vive en dicho domicilio—** le dejará citatorio fijándole hora hábil del día que mencione conforme a los parámetros que cada legislación establece para que lo espere.

En efecto, para tal supuesto las legislaciones que aquí se analizan, no especifican si para señalar esa hora hábil que contemplan para llevar a cabo la segunda búsqueda, es facultad del funcionario que practica la diligencia fijar en el citatorio que debe dejar a la persona buscada, una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente, o bien, si esa facultad sólo tiene el alcance de establecer en todos los casos dentro del multicitado citatorio de espera, una hora hábil precisa o exacta; a fin de que en lo posible se garantice que el actuario cumplirá con su presencia dentro de la hora hábil fijada, en el domicilio en el que tiene que practicar la diligencia de emplazamiento y, que por tanto, el



demandado o buscado pueda tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la diligencia de emplazamiento.

De lo hasta aquí expuesto, queda claro que en atención a la naturaleza, interpretación y alcance de las legislaciones en estudio en relación con la situación que se presenta, ésta puede ser entendida con apoyo en una interpretación declarativa **—en la que el intérprete empleando el criterio literal o gramatical determina el significado de la norma—** o con base en una interpretación correctora **—que permite atribuir a un texto normativo no su significado literal más inmediato, sino un significado que atienda a la finalidad de la norma—** las cuales, como es sabido, llevan a conclusiones diametralmente opuestas, pues mientras la primera produce una interpretación restrictiva de la ley, la segunda produce una interpretación extensiva.

De hecho, la razón por la que se produjo la contradicción de criterios que ahora se resuelve, es precisamente porque mientras los Tribunales Colegiados Décimo Segundo y Décimo Quinto en Materia Civil del Primer Circuito, realizaron una interpretación extensiva de la norma (**artículo 1393 del Código de Comercio, en la parte que contempla la exigencia de la hora hábil que el actuario debe plasmar en el citatorio de espera al emplazamiento**), el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del citado circuito, analizó la norma (**artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en la parte que también contempla la exigencia de la hora hábil que el actuario debe plasmar en el citatorio de espera al emplazamiento**), atendiendo a argumentos de interpretación restrictiva.

Efectivamente, una interpretación literal de los artículos y legislaciones en cuestión, en la parte que es materia de esta contradicción de tesis, llevaría a la conclusión de que, en tal eventualidad, el notificador debe establecer en todos los casos dentro del citatorio una hora hábil precisa o exacta.

Empero, una interpretación jurídica de índole teleológica, razonable y extensiva de la ley, atendiendo a los fines de la institución de que se trata, es decir, a los propósitos que se persiguen con la diligencia de emplazamiento, a la cual se ajusta este Pleno de Circuito, lleva a la conclusión siguiente:



De conformidad con los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada para emplazarla y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que establezca conforme a los parámetros establecidos en cada uno de los artículos citados, el funcionario que practica la diligencia se encuentra legalmente facultado tanto para fijar una hora hábil precisa o exacta, como una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente de espera, plenamente definido en cuanto a su duración, al delimitarse en su principio y en su fin, para permitir tanto al actuario como a la persona buscada y citada allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para atender la cita.

Lo anterior se concluye, sobre la base de que para la fijación de la hora hábil de espera en el citatorio, el actuario judicial debe atender a las reglas del sentido común, de la lógica y de la experiencia, a las circunstancias que le hayan sido manifestadas en la primera búsqueda, así como al contexto del lugar o población en donde debe practicar la diligencia de emplazamiento, a fin de que en lo posible se garantice que el actuario cumplirá con su presencia dentro del lapso fijado, en el domicilio en el que tiene que practicar el emplazamiento y, por tanto, la parte demandada o buscada pueda allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la referida diligencia en un tiempo que no le genere una carga que le sea gravosa, pues con tal interpretación, se puede lograr que la diligencia de emplazamiento cumpla su cometido, que en el caso consiste en hacer del conocimiento efectivo de la persona buscada el inicio o trámite de un juicio instaurado en su contra, con la finalidad de que tenga una oportunidad real de defensa.

Ello debe entenderse así, puesto que el objetivo de que el actuario fije en el citatorio la hora hábil en los términos interpretados, para que la parte demandada lo espere para llevar a cabo la diligencia de emplazamiento, es garantizar que dicho fedatario judicial cumplirá con su presencia dentro de la hora hábil especificada, en el domicilio en el que tiene que practicar la diligencia de emplazamiento, así como permitir al demandado o buscado hacer lo necesario para



que en la medida de lo posible pueda atender en forma personal la notificación ordenada.

De ahí que resulte incorrecto entender que la hora hábil que se debe fijar como exigencia legal en el citatorio, en términos de lo previsto por los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, siempre deba ser una hora hábil precisa o exacta, sin la posibilidad de que también pueda señalarse un lapso flexible, razonable y prudente de espera, para que el actuario pueda acudir oportunamente al domicilio en el que efectuará la diligencia de emplazamiento, puesto que tal postura, lejos de dar certeza y con ello cumplir con la garantía constitucional de seguridad jurídica, reduce la posibilidad de cumplir la cita fijada tanto para el actuario como para la persona buscada, pues no hay que perder de vista que en atención a las reglas del sentido común, de la lógica y de la experiencia, al contexto del lugar o población en la que se debe atender la cita y practicar la diligencia de emplazamiento, como por ejemplo en la Ciudad de México, al cargo que cotidianamente desempeña un actuario judicial (**conforme al cual éste debe realizar varias diligencias en un solo día, en atención a las cargas de trabajo que en forma ordinaria tiene**), y que constituyen un hecho notorio las circunstancias que se viven, por ejemplo, en dicha ciudad, como son el tráfico diario, las obras viales, las manifestaciones, los fenómenos naturales que provocan inundaciones en diversas avenidas, e incluso, la suspensión temporal de los servicios de transporte público por diversos factores, además de los sismos que han acontecido; tales aspectos y circunstancias generan dificultad para que el actuario judicial pueda –siempre– programar con exactitud estar en determinado lugar, que podrían escapar a su previsión, provocando un retraso injustificado en la administración de justicia, por cuestiones fácticas.

Por ello, también se estima que en los casos en los que el actuario judicial ejerza la facultad de optar por señalar en el citatorio un lapso flexible, razonable y prudente de espera, para poder acudir oportunamente al domicilio de la persona buscada en el que efectuará la diligencia de emplazamiento, dicho lapso razonable y prudente de espera *deberá tener el límite máximo de una hora para no generar una carga gravosa a la persona buscada en relación con el tiempo que tendrá que esperar*, y para que ésta pueda estar en condiciones de allanar



los inconvenientes que ordinariamente se le puedan presentar dentro del citado lapso razonable y prudente máximo de espera para atender la cita, lo anterior, en atención al principio de seguridad jurídica y al derecho fundamental de audiencia de la persona buscada, conforme a los cuales no se le debe hacer esperar más de la hora fija o del plazo flexible, razonable y prudente establecido como máximo en el citatorio por el actuario judicial, pues de acontecer lo contrario, dará lugar a que el actuario judicial transgreda esa exigencia legal del citatorio de espera para la práctica de la diligencia de emplazamiento, la cual no contempla una interpretación flexible que permita una actuación impuntual o tardía, en tanto que no es factible dejar a criterio del citado actuario judicial la hora en la que podrá presentarse a practicar la diligencia de emplazamiento, ya que éste debe constituirse en el domicilio indicado en la hora que expresamente estableció en el multicitado citatorio.

Los anteriores razonamientos se justifican si se considera que, ante dos o más interpretaciones posibles, debe optarse por aquella que mejor cumpla la teleología de las normas que aquí se interpretan, y que en el caso lo es la interpretación extensiva de los preceptos legales que aquí se analizan en relación con el tema de la contradicción planteada.

Además, como se precisó, el debido respeto al derecho fundamental de audiencia impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga ante tribunales previamente establecidos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho **(que puede culminar con un acto privativo)** se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo la primera y más importante de esas formalidades esenciales la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, lo cual es, además, requisito indispensable para que se puedan dar las otras formalidades especificadas en párrafos precedentes de esta ejecutoria.

Siendo, por tanto, indispensable que en la diligencia de emplazamiento se busque ante todo el cumplimiento irrestricto de su finalidad que, como se ha mencionado, lo es el conocimiento efectivo de la parte demandada de un juicio instaurado en su contra, lo que se asegura si **—para señalar hora hábil de citación en la que se llevará a cabo la segunda búsqueda en aquellos casos en**



los que el actuario no encuentre a la parte demandada y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que señale conforme a los parámetros establecidos en cada una de las legislaciones aquí analizadas— el actuario opta por fijar una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente de espera, definido en cuanto a su duración, al delimitar su principio y su fin por un término máximo de una hora, en atención a las reglas del sentido común, de la lógica y de la experiencia, a las circunstancias que le hayan sido manifestadas en la primera búsqueda o, incluso, al contexto del lugar o población, el que en los asuntos materia de contradicción lo fue la Ciudad de México, a fin de que, dentro de ese lapso flexible, razonable y prudente de espera de una hora como límite máximo, la persona citada pueda acudir al llamado, de tal forma que tanto ésta, como el actuario judicial, tengan la posibilidad de allanar los inconvenientes que ordinariamente se pueden presentar en un determinado lugar o población, como por ejemplo la invocada Ciudad de México, para tener la oportunidad de atender la diligencia de emplazamiento.

Cabe destacar que el esquema propuesto en este asunto, permitirá tener mayor certeza de que el actuario cumplirá con su presencia en forma oportuna en el domicilio en el que tiene que practicar la diligencia de emplazamiento, y de que la parte demandada pueda tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la diligencia de emplazamiento, al habersele otorgado una auténtica posibilidad de enterarse de la cita para el emplazamiento y, en caso de que la persona buscada haya desacatado dicha orden judicial, sea permisible la imposición de las consecuencias procesales que establecen los textos de los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, consistentes respectivamente en **realizar la diligencia de emplazamiento con los parientes, empleados, domésticos del buscado o con cualquier otra persona que viva en el domicilio de éste**, en relación con el primero de los ordenamientos legales invocado; y por lo que ve al segundo, **en realizar la notificación de emplazamiento por adhesión dentro del término y con las formalidades que regula el propio Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México.**

Es incuestionable que con la anterior decisión, se soluciona la naturaleza, la interpretación y el alcance de la hora hábil prevista en los artículos y legislaciones



aquí analizados, y se logra de mejor manera el respeto al derecho fundamental de audiencia, finalidad que, como se ha precisado, es la que se persigue con el emplazamiento, pues así se evita la indefensión de la persona afectada, ya que de otra forma no se garantizaría que la parte demandada pueda atender en forma oportuna el conocimiento de la cita, lo que a la postre podría dar lugar a reclamar el desconocimiento del inicio de un juicio en su contra que produce indefensión, lo que precisamente se pretende evitar con el emplazamiento a juicio realizado con apoyo en todas las exigencias legales que lo conforman.

La interpretación restrictiva que no ha sido admitida de establecer *en todos* los casos en el citatorio de espera una hora exacta o precisa, limitaría al actuario para tomar decisiones acerca de los momentos en que puede emplazar a la parte demandada, de modo que la expresión una hora hábil debe entenderse tanto como una hora exacta, como un lapso flexible, razonable y prudente, dado que es una facultad asignada al notificador o actuario, pero de optar por fijar este último lapso, deberá hacerlo con las limitaciones horarias que han sido descritas –máximo una hora para llevarla a cabo, por ejemplo, de las trece a las catorce horas o de las once a las doce horas–.

No es obstáculo a lo considerado, el hecho de que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito haya apoyado su postura en el criterio identificado con el rubro: "CITATORIO PREVIO A LA DILIGENCIA DE EMBARGO, REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES INNECESARIO QUE LO FIRME LA PERSONA, DISTINTA AL DEMANDADO, CON QUIEN SE DEJA.", emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ya se justificó que del análisis de la contradicción de tesis 416/2014, de la que derivó dicho criterio, se desprende en forma clara que la citada Primera Sala al referirse al Código de Comercio, no emitió ninguna consideración en la que definiera que en el citatorio de espera para la práctica del emplazamiento, el actuario debía señalar una hora fija, puesto que tal exigencia sólo la estimó aplicable para la legislación procedimental civil del Estado de Michoacán, al advertir que el artículo 80 de ésta, sí contemplaba de forma expresa la hora hábil fija en el citatorio de espera.

Por ello, se concluye que lo resuelto en esta contradicción de tesis no contraviene en forma alguna lo considerado en la contradicción de tesis número 416/2014,



emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni con la tesis de jurisprudencia que derivó de esta última.

SEXTO.—Decisión. En razón de lo determinado en el considerando que antecede, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

EMPLAZAMIENTO. LA "HORA HÁBIL" DE ESPERA EN EL CITATORIO QUE EL ACTUARIO DEBE FIJAR CUANDO NO ENCUENTRA AL DEMANDADO, DEBE ENTENDERSE TANTO COMO UNA HORA EXACTA, COMO UN LAPSO FLEXIBLE, RAZONABLE Y PRUDENTE, PLENAMENTE DEFINIDO EN CUANTO A SU DURACIÓN, PERO ESTE ÚLTIMO NO PODRÁ EXCEDER DE UNA HORA COMO LÍMITE MÁXIMO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios discrepantes al analizar si conforme a lo establecido en los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que señale conforme a los parámetros que establecen cada uno de los preceptos legales destacados, si es facultad del actuario señalar en el citatorio de espera para el emplazamiento como hora hábil, un lapso flexible, razonable y prudente, o bien, fijar una hora precisa o exacta.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que de conformidad con los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada para emplazarla y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que establezca conforme a los parámetros establecidos en cada uno de los artículos citados, el funcionario que practica la diligencia se encuentra legalmente facultado tanto para fijar una hora hábil precisa o exacta, como una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente de espera, plenamente definido en cuanto a su duración, al delimitarse en su principio y en su fin, el cual no podrá exceder de una hora, como límite máximo, para permitir tanto



al actuario como a la persona buscada y citada allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para atender la cita.

Justificación: Lo anterior se concluye sobre la base de que para la fijación de la hora hábil de espera en el citatorio, el actuario judicial debe atender a las reglas del sentido común, de la lógica y de la experiencia, a las circunstancias que le hayan sido manifestadas en la primera búsqueda, así como al contexto del lugar o población en donde debe practicar la diligencia de emplazamiento, a fin de que en lo posible se garantice que cumplirá con su presencia dentro del lapso fijado, en el domicilio en el que tiene que practicar el emplazamiento y, por tanto, la parte demandada o buscada pueda allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la referida diligencia en un tiempo que no le genere una carga que le sea gravosa, pues con tal interpretación se puede lograr que la diligencia de emplazamiento cumpla su cometido, que en el caso consiste en hacer del conocimiento efectivo de la persona buscada el inicio o trámite de un juicio instaurado en su contra, con la finalidad de que tenga una oportunidad real de defensa. Por ello, también se estima oportuno aclarar que en los casos en que el actuario judicial opte por señalar en el citatorio un lapso flexible, razonable y prudente de espera, para poder acudir oportunamente al domicilio de la persona buscada en el que efectuará la diligencia de emplazamiento, dicho lapso razonable y prudente de espera deberá tener el límite máximo de una hora, lo anterior, en atención al principio de seguridad jurídica y al derecho fundamental de audiencia de la persona buscada.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios denunciada, entre lo resuelto por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Quinto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de esta resolución.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Quinto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, en términos de lo determinado en el considerando sexto de esta ejecutoria.



TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia aprobada por este Pleno de Circuito en el último considerando de la presente ejecutoria.

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnsga@mail.scjn.gob.mx*. En su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por **mayoría de quince** votos de los Magistrados J. Jesús Pérez Grimaldi, presidente de este Pleno de Circuito, Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mónica Cacho Maldonado, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco J. Sandoval López.

En contra del emitido por la Magistrada Martha Gabriela Sánchez Alonso.

Fue ponente el Magistrado Israel Flores Rodríguez. Secretario: Enrique Cantoya Herrejón.

Firman electrónicamente, mediante el uso de la FIREL, el Magistrado presidente y los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Magistrado José Rigoberto Dueñas Calderón, firma en sustitución de la Magistrada María Concepción Alonso Flores como integrante del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en términos del artículo 40 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.



En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. Ciudad de México, nueve de marzo de dos mil veintidós.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 416/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 762, con número de registro digital: 27918.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMPLAZAMIENTO. LA "HORA HÁBIL" DE ESPERA EN EL CITATORIO QUE EL ACTUARIO DEBE FIJAR CUANDO NO ENCUENTRA AL DEMANDADO, DEBE ENTENDERSE TANTO COMO UNA HORA EXACTA, COMO UN LAPSO FLEXIBLE, RAZONABLE Y PRUDENTE, PLENAMENTE DEFINIDO EN CUANTO A SU DURACIÓN, PERO ESTE ÚLTIMO NO PODRÁ EXCEDER DE UNA HORA COMO LÍMITE MÁXIMO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1393 DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios discrepantes al analizar si conforme a lo establecido en los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que señale conforme a los parámetros que establecen cada uno de los preceptos legales destacados, si es facultad del actuario señalar en el citatorio de espera para



el emplazamiento como hora hábil, un lapso flexible, razonable y prudente, o bien, fijar una hora precisa o exacta.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que de conformidad con los artículos 1393 del Código de Comercio y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en aquellos casos en los que el actuario no encuentre a la parte demandada para emplazarla y deba dejarle citatorio para que lo espere a una hora hábil del día que establezca conforme a los parámetros establecidos en cada uno de los artículos citados, el funcionario que practica la diligencia se encuentra legalmente facultado tanto para fijar una hora hábil precisa o exacta, como una hora hábil que comprenda un lapso flexible, razonable y prudente de espera, plenamente definido en cuanto a su duración, al delimitarse en su principio y en su fin, el cual no podrá exceder de una hora, como límite máximo, para permitir tanto al actuario como a la persona buscada y citada allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para atender la cita.

Justificación: Lo anterior se concluye sobre la base de que para la fijación de la hora hábil de espera en el citatorio, el actuario judicial debe atender a las reglas del sentido común, de la lógica y de la experiencia, a las circunstancias que le hayan sido manifestadas en la primera búsqueda, así como al contexto del lugar o población en donde debe practicar la diligencia de emplazamiento, a fin de que en lo posible se garantice que cumplirá con su presencia dentro del lapso fijado, en el domicilio en el que tiene que practicar el emplazamiento y, por tanto, la parte demandada o buscada pueda allanar los inconvenientes que ordinariamente se puedan presentar para tener la oportunidad de atender la cita y en forma personal la referida diligencia en un tiempo que no le genere una carga que le sea gravosa, pues con tal interpretación se puede lograr que la diligencia de emplazamiento cumpla su cometido, que en el caso consiste en hacer del conocimiento efectivo de la persona buscada el inicio o trámite de un juicio instaurado en su contra, con la finalidad de que tenga una oportunidad real de defensa. Por ello, también se estima oportuno aclarar que en los casos en que el actuario judicial opte por señalar en el citatorio un lapso flexible, razonable y prudente de espera, para poder acudir oportunamente al domicilio de la persona buscada en el que efectuará la diligencia de emplazamiento, dicho



lapso razonable y prudente de espera deberá tener el límite máximo de una hora, lo anterior, en atención al principio de seguridad jurídica y al derecho fundamental de audiencia de la persona buscada.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.C. J/11 C (11a.)

Contradicción de tesis 5/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo, el Décimo Tercero y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 7 de diciembre de 2021. Mayoría de quince votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mónica Cacho Maldonado, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco Javier Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidente: Martha Gabriela Sánchez Alonso. Ponente: Israel Flores Rodríguez. Secretario: Enrique Cantoya Herrejón.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 305/2017, el sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 82/2018, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 93/2020.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 305/2017, resuelto por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.12o.C.98 C (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'HORA HÁBIL FIJA' CITADA EN LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 71/2017 (10a.).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, página 2223, con número de registro digital: 2018310.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 723, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. ES OBLIGATORIO INTERPONERLO PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE NO DA TRÁMITE A LA DEMANDA POR CONSIDERAR EL JUEZ QUE CARECE DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLA, DICTADA EN UNA CONTROVERSIA DEL ORDEN FAMILIAR EN LA QUE ESTÁ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SEGUNDO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CATORCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN, LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ, SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MÓNICA CACHO MALDONADO, ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ, CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI, MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE). DISIDENTES: J. REFUGIO ORTEGA MARÍN Y FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ, QUIENES FORMULARON VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA. SECRETARIA: MARÍA CONCEPCIÓN BADILLO SÁNCHEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la anterior Ley Orgánica del Poder



Judicial de la Federación,¹ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados en Materia Civil de este circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con 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, ya que la realizó el Magistrado presidente del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que emitió uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** El **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** conoció del juicio de amparo directo **DC. 161/2020**, promovido por *********, por su propio derecho y en representación de su menor hijo, en contra de la resolución que puso fin al juicio de doce de febrero de dos mil veinte, dictada por la Jueza Décima de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el juicio de controversia del orden familiar 226/2020, en el que los propios quejosos demandaron de ********* la suspensión de actos de violencia física y moral, así como la guarda y custodia ejercidos sobre el menor de edad.

Por auto de doce de febrero de dos mil veinte, la Jueza del conocimiento determinó que carecía de competencia legal para conocer de la demanda, porque el actor pretendía modificar o suspender la guarda y custodia decretada por un diverso Juez de lo familiar, por lo que dejó a salvo sus derechos.

De lo anterior –y conforme a lo expuesto en la ejecutoria de amparo– se desprenden como aspectos relevantes del procedimiento de origen, que en éste no se le dio trámite a una demanda del orden familiar –en la que estaba involucrado un menor de edad– por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella.

¹ Atendiendo a que en la fecha en que se dicta la presente resolución, no se han implementado los Plenos Regionales ni emitido las disposiciones que normen su funcionamiento y organización.



Ahora bien, al conocer del juicio de amparo directo **DC. 161/2020**, mediante ejecutoria de treinta de octubre de dos mil veinte, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** sobreseyó en el juicio de amparo, en lo conducente, con base en las siguientes consideraciones:

"Resulta innecesario analizar los conceptos de violación hechos valer en contra de la resolución reclamada, en virtud de que este tribunal estima que en el caso se surte una causa de improcedencia, cuyo estudio es preferente y oficioso a cualquier otra cuestión conforme a lo establecido por el numeral 62 de la Ley de Amparo.—En efecto, conforme a la técnica que rige al juicio de amparo y en términos del artículo 62 de la Ley de Amparo, el estudio de las hipótesis de improcedencia del juicio de amparo es oficioso y preferente al fondo del asunto, por lo que dichas causas que tornan improcedente el juicio de amparo deben analizarse lo aleguen o no las partes. ... Este órgano de control constitucional estima actualizada la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, que dispone: ... La norma transcrita prevé que antes de acudir a la vía constitucional para combatir actos de carácter jurisdiccional, debe agotarse el medio ordinario que la ley regule, lo que constituye el principio de definitividad.—El mencionado principio de definitividad del juicio de amparo consiste en la obligación del quejoso de agotar, previamente al ejercicio de la acción constitucional, los recursos o medios de defensa ordinarios que la ley establezca y que puedan conducir a la revocación, modificación o anulación del acto reclamado; principio que encuentra justificación en el hecho de que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional que procede contra actos definitivos, por lo que es obligatorio para el agraviado acudir a las instancias comunes que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación, antes de solicitar la protección de la Justicia Federal.—Pues bien, de las constancias que obran agregadas al juicio natural, a las que por tratarse de actuaciones judiciales y, por ende, de documentos públicos, este tribunal les confiere pleno valor probatorio, en términos de los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se aprecia que el acto reclamado lo constituye el auto de doce de febrero de dos mil veinte, dictado por la Juez Décimo Noveno de lo Familiar de la Ciudad de México, en el que se consideró incompetente para conocer del juicio planteado por el actor, hoy quejoso, porque a través de éste se pretendía modificar o sus-



penden la guarda y custodia decretada por el Juez Trigésimo Noveno de lo Familiar, en el expediente 1142/2015, por lo que dejó a salvo sus derechos para que los hiciera valer ante esa autoridad que conoció de ese controvertido, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 287 del Código Civil y 501 del Código de Procedimientos Civiles para esta ciudad (sic); y ordenó devolver los documentos exhibidos, previa toma de razón.—En el caso, el quejoso previamente a promover el presente juicio de amparo, debió impugnar el auto reclamado mediante el recurso de queja previsto en el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para esta ciudad (sic), que establece: En efecto, acorde con el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para esta ciudad (sic), el recurso de queja es el medio ordinario de defensa previsto por el legislador para combatir los autos por medio de los cuales se deje de dar curso a una demanda, para que se dicte por el superior la resolución que corresponda.—Las constancias de autos revelan que el quejoso no agotó el principio de definitividad, previamente a la promoción del juicio de amparo, porque omitió interponer el referido recurso de queja, contra el auto de doce de febrero de dos mil veinte, en el cual la Juez de origen dejó de dar trámite a la demanda, al estimar que carecía de competencia legal.—Luego, al no existir justificación para incumplir con el principio de definitividad, porque no se advierte actualizada (sic) alguno de los supuestos previstos por el legislador para dejar de agotar el medio de (sic) ordinario procedente, pues el quejoso no es tercero extraño; el acto reclamado no importa peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución; tampoco consiste en una orden de aprehensión o reaprehensión; ni se considera que la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla; únicas excepciones que prevé el referido artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en lo que hace al principio de definitividad.—Por tanto, para que el juicio de amparo fuera procedente era necesario que la parte quejosa previamente a la promoción del juicio de amparo, hubiera interpuesto el citado recurso previsto en la ley que regula el acto reclamado (recurso de queja).—No es óbice a lo anterior, que en la controversia de origen se encuentren involucrados los derechos de un menor de edad, para estimar actualizada por esa sola circunstancia una excepción al principio de definitividad.—Lo anterior es así, si se parte de la base de que el recurso de queja es el medio ordinario de defensa previsto en la ley de la materia, el cual resulta adecuado y eficaz.—Es adecuado porque su función dentro del sistema



del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida, esto es, para reparar, de ser necesario, el indebido desechamiento de la demanda de origen; además, es eficaz porque tiene la capacidad de producir el resultado para el que ha sido concebido. Además, es resuelto por el superior de la Juez de origen, dentro de un plazo razonable de cinco días.—Por lo que al tener a su disposición el justiciable un recurso existente, adecuado, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio, para ser oído y, eventualmente, protegido por el órgano superior y no lo agotó, entonces, no se considera legítimo que dejara de observar la regla de la definitividad.—Tampoco es óbice a lo anterior que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la jurisprudencia 1a./J. 77/2013, de rubro: 'DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.'.—Se dice que esa jurisprudencia no es obstáculo para resolver en el sentido que se hace, porque en ésta se prevé una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, luego, sus consideraciones no pueden imperar en el presente amparo directo, pues no pueden trasladarse a este juicio constitucional, en tanto que tienen una naturaleza distinta, en razón de que este órgano colegiado no resuelve sobre la suspensión del acto reclamado, como en cambio sí lo hace el Juez de Distrito al conocer del amparo indirecto, para el caso de que se le solicite.—Amén, que en el caso no se reclama una resolución cuyos efectos pongan en peligro al menor de edad, toda vez que se reclama el auto mediante el cual se deja de admitir una demanda, de modo que el solo dictado de ese proveído no coloca en peligro al menor de edad y, por tanto, existe una razón más por la cual se debe agotar el principio de definitividad, en tanto que no cobra aplicación la jurisprudencia anteriormente identificada.—Conclusión. En tal virtud, si el quejoso no interpuso, previamente a promover el presente juicio de amparo, el recurso de queja, es inconcuso que se concreta la causa de improcedencia propuesta. Por consiguiente, es claro que en la especie se actualiza la causal de sobreseimiento a que se refiere el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo. ..."

De lo anterior se advierte que, entre otras cosas, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía



de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar –en la que estaba involucrado un menor de edad–, procedía el recurso de queja previsto en el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, el cual, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se debía interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo; ya que dicho recurso ordinario era adecuado, eficaz y expedito, sin que fuera aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", atendiendo a que el juicio de amparo directo es de naturaleza diferente a la del indirecto al que se refería la jurisprudencia en cita.

Por otra parte, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** conoció del juicio de amparo directo **DC. 488/2020**, promovido por ***** , por su propio derecho y en representación de su menor hijo, en contra de la resolución que puso fin al juicio de siete de octubre de dos mil veinte, dictada por el Juez Trigésimo Tercero de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el juicio de controversia del orden familiar 816/2020, en el que los propios quejosos demandaron de ***** , entre otras prestaciones, el pago de una pensión alimenticia, así como la guarda y custodia del menor de edad.

Por auto de siete de octubre de dos mil veinte, el Juez del conocimiento determinó que carecía de competencia legal para conocer de la demanda por cuestión de territorio, atendiendo al domicilio del menor de edad, por lo que desechó de plano la demanda.

De lo anterior –y conforme a lo expuesto en la ejecutoria de amparo– se desprenden como aspectos relevantes del procedimiento de origen, que en éste no se le dio trámite a una demanda del orden familiar –en la que estaba involucrado un menor de edad– por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella.



Ahora bien, al conocer del juicio de amparo directo **DC. 488/2020**, mediante ejecutoria de seis de mayo de dos mil veintiuno, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** desestimó la causa de improcedencia alegada por la autoridad responsable —en el sentido de que los quejosos no observaron el principio de definitividad previamente a la promoción del juicio de amparo— y otorgó la protección constitucional para efectos.

Las razones con base en las que el Tribunal Colegiado en cita consideró que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en lo conducente, fueron las siguientes:

"No se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Juez responsable.—Para sostener dicho aserto, se impone transcribir, en lo que interesa, el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente: En relación con dicha porción normativa, aplicada en asuntos donde se vean involucrados intereses de menores, la Primera (sic) Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la contradicción de tesis 139/2013 de su índice, consideró, en esencia, lo que a continuación se expone: (lo precisó). Conforme a lo expuesto, la Primera Sala concluyó, en esencia, que el principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar oportuna y adecuadamente las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución combatida; de que en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y de que, particularmente, los derechos de la infancia merecen una especial protección por las circunstancias de vulnerabilidad en que se hayan, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que será posible dejar de observar la regla de la definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté involucrada una persona menor de edad (desde la perspectiva de su interés superior), cuando el recurso ordinario que deba ser agotado no admita suspensión y, por ende, no sea adecuado y eficaz para alejar al niño o a la niña de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre y cuyo riesgo, para el caso de ejecutarse la resolución impugnada, sea alegado por cualquiera de las partes.—Las consideraciones que preceden dieron origen a la jurisprudencia 1a./J.



77/2013 (10a.) 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 XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 990, Décima Época, con número de registro digital: 2004677, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación: 'DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.' (la transcribió).—Ahora, si bien dicha jurisprudencia se refiere a una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, lo cierto es que las consideraciones que la sustentan son también observables en el amparo directo. Ello, en atención a que si bien existen matices en cuanto a la suspensión del acto reclamado, atendiendo al tipo de procedimiento constitucional de que se trate, lo cierto es que tanto en el juicio de amparo directo como en el indirecto, el acto reclamado es susceptible de suspensión bajo las mismas directrices, siendo que lo único que cambia trascendentalmente es que, mientras en el amparo indirecto es el Juez de Distrito quien se pronuncia en relación con la suspensión del acto reclamado, en el amparo directo es la propia autoridad responsable quien emite dicho juzgamiento.—Otra diferencia en la suspensión del acto reclamado, dependiendo del juicio constitucional de que se trate, es que en el juicio de amparo indirecto la suspensión puede distinguirse entre provisional y definitiva, mientras que en el juicio de amparo directo no existe la distinción antes apuntada. No obstante, esta diferencia no es trascendente para la presente litis constitucional porque la jurisprudencia de la Corte no limita ni hace ninguna diferenciación a que las reglas ahí emitidas sean exclusivas de la suspensión provisional o de la suspensión definitiva del acto reclamado, por lo que se deben considerar aplicables a cualquier caso.—Luego, si el Alto Tribunal no separó sus consideraciones y emitió las mismas como regla general, entonces es indudable que éstas son observables también en la vía directa, ya que, se insiste, en la jurisprudencia no se hizo un discernimiento específico en cuanto a qué tipo de suspensión se trataba, sino que solamente se emitió un criterio observable en cualquier tipo de suspensión; de ahí que la jurisprudencia de mérito sí sea aplicable, por analogía, al caso concreto.—Lo anterior se patentiza al imponerse del artículo 190 de la Ley de Amparo vigente, mismo que es del tenor siguiente: . . . De la transcripción que antecede se pone de manifiesto que, tratándose de la suspensión en amparo directo, con excepción de la materia penal, son aplicables algunas de



las reglas fundamentales de la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto. Es decir, que para decidir sobre la suspensión del acto reclamado en amparo directo, la autoridad responsable debe observar lineamientos similares a los que se encuentran sujetos los Jueces de Distrito al pronunciarse sobre el mismo tema en amparo indirecto, con independencia de que se trate de una vía distinta y que la autoridad que la pronuncia tenga una naturaleza constitucional distinta, pues lo verdaderamente trascendente es que la suspensión, en ambas vías, se concede o se niega con base en disposiciones semejantes y bajo parámetros casi idénticos, lo que pone de relieve que no existe impedimento técnico ni legal para aplicar la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al caso concreto.— Para robustecer lo anterior, se impone transcribir los artículos 125, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 154 y 156 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son precisamente las disposiciones legales que son aplicables para la suspensión del acto reclamado en ambas vías.— Los preceptos de mérito son del texto siguiente: ... De los artículos preinsertos, se pone de manifiesto que, tratándose de la suspensión del acto reclamado, independientemente de la vía en que se esté pronunciando, son observables varios principios y reglas idénticas. En esencia, dichos principios consisten en que (i) la suspensión se decreta a petición del quejoso y, de ser el caso, de oficio; (ii) que con excepción de los casos en que proceda de oficio, y de ciertas materias, la suspensión se concederá siempre que así lo pida el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravenzan disposiciones de orden público; (iii) que el artículo 129 de la Ley de Amparo enlista, en forma *numerus apertus*, los casos en que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público al concederse la suspensión del acto reclamado; (iv) que la suspensión puede pedirse en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria; (v) que cuando se puedan ocasionar daños o perjuicios al tercero interesado con la suspensión, el quejoso debe otorgar garantía bastante para reparar los mismos y que la suspensión concedida a los núcleos de población no requiere de garantía para surtir sus efectos legales; (vi) que la suspensión queda sin efectos si el tercero interesado otorga una contragarantía con la que garantice al quejoso la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y el pago de daños y perjuicios para el caso de que se conceda la protección constitucional, también se prevé que la contragarantía deberá cubrir, además, el



costo de la garantía que otorgó el quejoso; (vii) que en la suspensión de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, existen estándares matizados respecto al otorgamiento de la garantía; (viii) que la suspensión surte efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido y que la suspensión deja de surtir efectos cuando no se presenta la garantía respectiva; (ix) que la suspensión puede modificarse o revocarse a petición de parte e, incluso, de oficio cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, siempre y cuando no se haya pronunciado sentencia ejecutoria en el juicio de amparo; y finalmente, (x) que la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías, se tramita ante el órgano judicial que conozca de ella en un incidente.—Como se ve, los principios rectores de la suspensión del acto reclamado, y su esencia, es sumamente similar tanto en el juicio de amparo directo como en el tramitado en la vía biinstancial, por lo que es indudable que si comparten la misma sustancia y naturaleza, entonces no existe impedimento técnico ni constitucional para aplicar la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues lo ahí previsto no se opone en ninguna parte a los alcances y naturaleza de la suspensión del acto reclamado decretada en amparo directo; de ahí que este tribunal considere que los asertos anteriores fundan suficientemente la aplicación, de manera análoga, de dicho criterio a este caso concreto.—En la especie, el alegato principal de la autoridad responsable es que el juicio de amparo es improcedente porque la quejosa fue omisa de agotar el medio de defensa ordinario previsto por la ley procesal para obtener la modificación o revocación del acto reclamado.—Sin embargo, como se adelantó, la autoridad responsable no tiene razón y, para demostrarlo, primero habrá que determinar si contra el auto reclamado, procedía algún medio ordinario de defensa para, posteriormente, determinar si el mismo es idóneo y eficaz; ya que sólo en ese caso, su interposición será obligatoria de forma previa a instar el juicio de amparo.—Ahora bien, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, en los numerales 257, 723, 725, 726 y 727 establece lo siguiente: ... De conformidad con el sistema procesal antes apuntado, contra la determinación de un Juez de no admitir a trámite una demanda, procede el recurso de queja, siempre y cuando la causa sea apelable.—En ese tenor, cabe destacar que contra las sentencias definitivas dictadas en las controversias donde se deduzcan derechos alimentarios, procederá el recurso de apelación por disposición expresa del artículo



700 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México; por lo que, al ser apelable la causa de origen, contra el auto que le puso fin sí procedía el recurso de queja, ya que el auto reclamado desechó la demanda de alimentos y custodia, en virtud de que, en concepto del Juez, carecía de competencia en razón de territorio.—Dilucidado lo anterior, el estudio deberá ceñirse a determinar si el citado recurso de queja es idóneo y eficaz, a la luz de lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—En esa medida, este tribunal considera que el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, no es idóneo ni eficaz, por lo que agotar el mismo constituye una excepción al principio de definitividad que rige el juicio de amparo.—Lo anterior, en virtud de que, según quedó demostrado, una de las características esenciales para que un recurso sea idóneo y eficaz, radica en que éste debe admitir la posibilidad de suspender el acto de autoridad para que con ello se aleje al menor de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra y, por ende, se elimine el riesgo de poner en peligro la integridad del menor al ejecutarse el acto reclamado.—En esa medida, de la intelección conjunta de las disposiciones procesales transcritas en esta ejecutoria, es indudable que el recurso de queja interpuesto contra el auto que desecha una demanda inicial no admite suspensión, ya que en ninguna de sus disposiciones prevé la posibilidad de que el recurrente pueda tramitar la queja con efectos suspensivos y mucho menos señala los lineamientos a los que habría de sujetarse tal suspensión, lo que pone de relieve que en este recurso no existe ningún tipo de suspensión del acto recurrido.—En consecuencia, si la queja no admite efectos suspensivos y, por ende, mientras la misma se tramita y resuelve, el acto de autoridad sigue surtiendo efectos en la esfera jurídica del justiciable, entonces es indudable que agotar dicho recurso, previo a acudir al juicio de amparo, tratándose de menores, no es obligatorio, ya que vincular a las personas a que agoten un recurso que no es adecuado ni eficaz tiene por efecto mantenerlas en el estado de vulnerabilidad en el que las colocó el acto de autoridad, por lo que exigirles que agoten un medio de defensa que obstruye el acceso a la suspensión del acto es inconstitucional, porque transgrede los derechos de la niñez y su interés superior.—En efecto, como el recurso de queja no admite el efecto suspensivo, los justiciables siguen resintiendo las consecuencias remotas del acto de autoridad recurrido hasta tanto no se resuelva éste, lo que los mantiene en una misma situación, en este caso, el acto de autoridad mantiene



al menor quejoso en un estado de vulnerabilidad grave porque impide que el Juez de lo familiar se pronuncie en relación con la petición de alimentos provisionales que solicitó en su demanda; lo que, sin duda, transgrede su derecho a recibir alimentos y, por ende, lo coloca en un ámbito de fragilidad porque su integridad, desarrollo y hasta su subsistencia se encuentran en inminente riesgo; de ahí que no sea acertado considerar que las y los niños del Estado Mexicano deben interponer el recurso de queja de manera previa a acudir a la justicia constitucional, pues, como se ha visto, dicho medio de defensa ordinario no es adecuado ni eficaz por no admitir el efecto suspensivo en su tramitación.—Tanto más que es obligación de todas las autoridades del país, en los respectivos ámbitos de sus competencias, el velar en absolutamente todo momento por el interés superior de los menores; de ahí que este tribunal no debe obligar al quejoso a que agote un medio defensa que lo mantiene en una situación vulnerable grave y que impide que acceda a la justicia ordinaria en reclamo de sus derechos alimentarios.—En ese tenor, es que este órgano constitucional no converge con lo propuesto por el Juez responsable y, por ende, desestima la causa de improcedencia invocada por éste al rendir su informe justificado."

De lo anterior se advierte que, entre otras cosas, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar —en la que estaba involucrado un menor de edad—, no era necesario interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo y en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el recurso de queja previsto en los artículos 257 y 723 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal —actualmente Ciudad de México—; ya que dicho recurso ordinario no era idóneo ni eficaz, por lo que su interposición constituía una excepción al principio de definitividad que rige la procedencia del juicio de amparo, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", pues si bien se refería a una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, lo cierto era que sus consideraciones se podían observar en el amparo directo.



CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 1a./J. 22/2010, visible en la página ciento veintidós del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de dos mil diez, con número de registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", estableció que existe contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados, cuando se cumplen las condiciones siguientes:

a) Que los tribunales contendientes resuelvan alguna cuestión litigiosa utilizando el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de cualquier canon o método.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista algún razonamiento en el que la diferente interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

La jurisprudencia en cita, cuyos datos de localización fueron precisados con antelación, es del tenor siguiente:

"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."

El primer requisito precisado con el inciso a): ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, a juicio de este Pleno se satisface, pues como quedó de manifiesto con antelación, de las ejecutorias dictadas por los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción, se advierte que resolvieron cuestiones litigiosas en las que hicieron uso de su arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada, en relación con la obligatoriedad o no de interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que estaba involucrado un menor de edad; lo anterior, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y en relación con la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."

El segundo requisito precisado con el inciso b): punto de toque y diferencia de criterios interpretativos, a juicio de este Pleno, se satisface, ya que al pronunciarse en relación con el mismo tema consistente en la obligatoriedad o no de interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el código procesal civil, en contra de la resolución que no da trámite a la demanda por considerar que se carece de competencia legal para conocer de ella, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y en relación con la ju-



jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."; los tribunales contendientes emitieron criterios diferentes, pues el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que previamente a la promoción del juicio de amparo directo, se debía interponer el recurso de queja previsto en la ley ordinaria; en cambio, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que no era necesaria la interposición del recurso en cita.

Criterios que, respectivamente, sustentaron –el primer órgano colegiado en cita– en el hecho de que el recurso ordinario era adecuado, eficaz y expedito, sin que fuera aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", atendiendo a que el juicio de amparo directo es de naturaleza diferente a la del indirecto al que se refería la jurisprudencia en cita.

Entre tanto, el órgano colegiado citado en último término, sustentó su criterio en el hecho de que el recurso ordinario no era idóneo ni eficaz, por lo que su interposición constituía una excepción al principio de definitividad que rige la procedencia del juicio de amparo, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", pues si bien se refería a una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, lo cierto era que sus consideraciones se podían observar en el amparo directo.

Luego, de la confrontación de las consideraciones en comentario, se concluye que sí existe contradicción de criterios, pues los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica consistente en la obligatoriedad o no de interponer, previamente a la promoción del juicio de



amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carece de competencia legal para conocer de ella; esto, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y en relación con la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."

El tercer requisito precisado con el inciso c): que se pueda formular una pregunta o cuestionamiento a resolver, a juicio de este Pleno, de igual forma se satisface, ya que atendiendo a los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados en cita y al hecho de que existe contradicción entre ellos, se puede formular la siguiente pregunta: **En observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y en relación con la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."**, ¿es obligatorio interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que esté involucrado un menor de edad?

QUINTO.—**Estudio.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución.

En los considerandos precedentes quedó de manifiesto que las conclusiones a las que arribaron los tribunales contendientes, en relación con la obligatoriedad o no de interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles



para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, se sustentaron, primordialmente, en la idoneidad, eficacia y en lo expedito de dicho recurso; aspectos que de igual forma fueron analizados en la resolución correspondiente a la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia número 1a./J. 77/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."; visible en la página novecientos noventa del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de dos mil trece, Tomo 2, registro digital: 2004677.

En efecto, en la resolución en cita y en lo conducente, el Máximo Tribunal determinó que si la regla de la definitividad para la procedencia del juicio de amparo exigía legítimamente que se agotaran los recursos ordinarios antes de acudir a dicho juicio, entonces era necesario que los medios ordinarios de defensa cumplieran con determinados requisitos para que su exigencia fuera legítima y se debiera acatar, los cuales tenían que ver con la existencia, idoneidad, efectividad y oportunidad, en relación con los que se debía analizar también la conducta procesal tanto de las autoridades como de las partes en los procedimientos judiciales ordinarios.

Precisó que como primer requisito, lógicamente, el recurso debe existir; es decir, debe estar contemplado y regulado por la ley ordinaria; aunado a lo anterior, tiene que ser adecuado, lo que ocurre cuando su función dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida, esto es, debe ser aplicable en la circunstancia específica.

Razonó que también debe ser eficaz, lo que se actualiza si tiene la capacidad de producir el resultado para el que fue concebido; aunado al hecho de que las autoridades deberán permitir que los justiciables impugnen ante los órganos superiores las decisiones que les afecten, así como garantizar que dichos recursos sean capaces de producir una decisión dentro de un plazo razonable y que se desahoguen con la debida diligencia.



Consideró nuestro Máximo Tribunal que, por tanto, si la ley ordinaria no contempla el recurso, o éste no es adecuado y eficaz, o no se le permitió al justiciable agotarlo, o bien, promoviéndolo las autoridades no lo han tramitado con la debida diligencia y no han producido una decisión definitiva en un plazo razonable, considerando la naturaleza de los hechos del caso, o la propia norma le permite renunciar a ellos, es legítimo que opere una excepción a la regla de la definitividad; por el contrario, si el justiciable tuvo a su disposición un recurso existente, adecuado, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio, para ser oído y, eventualmente, protegido por el órgano superior y no lo agotó, entonces, no será legítimo dejar de observar la regla de la definitividad.

Por otra parte, razonó que el interés superior de la niñez es un criterio orientador que permite analizar los hechos que dan forma a las circunstancias que rodean a los niños y a las niñas en cada caso concreto, con base en lo que es posible determinar si quien es menor está en una situación de vulnerabilidad, con la finalidad de adoptar las medidas de protección que lo alejen de tal situación, pero que, al mismo tiempo, lo ubiquen en otras circunstancias distintas que sean las más favorables para su desarrollo y pleno aprovechamiento de sus potencialidades, lo que tendrá como finalidad que los niños y las niñas ejerzan sus derechos en un plano auténtico de igualdad, a partir de la valoración jurídica de su alteridad ontológica.

Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que tomando en consideración que a partir de las premisas de que el principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar oportuna y adecuadamente las violaciones a las leyes que, de ser el caso, se cometieran en el acto o resolución combatida; que en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y de que, particularmente, los derechos de la infancia merecen una especial protección por las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran, será posible dejar de observar la regla de la definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté involucrada una persona menor de edad (desde la pers-



pectiva de su interés superior), cuando el recurso ordinario que deba ser agotado no admita suspensión y, por ende, no sea adecuado y eficaz para alejar al niño o a la niña de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre, y cuyo riesgo, para el caso de ejecutarse la resolución impugnada, sea alegado por cualquiera de las partes.

Precisó que lo anterior, en el entendido de que la promoción del amparo y la eventual petición de suspender el acto reclamado, no garantizaba que la medida provisional fuera otorgada pero sí que un órgano jurisdiccional valore las circunstancias del caso y que decida lo que considere pertinente, no solamente para evitar un perjuicio al menor, sino para lograr su mayor beneficio, al estar en condiciones de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; máxime que la contradicción de tesis que se resolvía se presentó respecto de amparos tramitados en la vía indirecta, en donde se tramita el incidente de suspensión por cuerda separada y las partes están en aptitud de ofrecer pruebas para la resolución de la suspensión definitiva.

Así, con base en las anteriores consideraciones, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia, cuyos datos de localización fueron precisados en párrafos precedentes:

"DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO. En términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, particularmente, otorgar una protección especial a los derechos de la infancia por las circunstancias de vulnerabilidad en que se hallan. Por lo anterior, y en términos de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la propia Constitución y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se sigue que se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté



involucrado un menor de edad, cuando, de acuerdo con la legislación aplicable al caso, el recurso ordinario que deba agotarse no admita suspensión y cualquiera de las partes alegue un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada, pues en ese supuesto el recurso es inadecuado o ineficaz para alejarlo de la situación de vulnerabilidad en que pueda encontrarse. Lo anterior es así, pues el principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar oportuna y adecuadamente las violaciones a las leyes cometidas en el acto o resolución impugnada."

De lo expuesto se advierte que lo determinado por nuestro Máximo Tribunal, en el sentido de que en el juicio de amparo indirecto constituye un caso de excepción al principio de definitividad, el hecho de que el recurso ordinario no admita la suspensión del acto reclamado y en el caso esté involucrado un menor de edad; se sustentó en la premisa de que al no existir la posibilidad de suspender la ejecución del acto reclamado con el recurso ordinario, éste no era adecuado ni eficaz para alejar al menor de edad de la situación de vulnerabilidad en la que se pudiera encontrar, por lo que no se cumplían los requisitos para que fuera legítima y se debiera acatar la exigencia de agotar los medios ordinarios de impugnación, previamente a la promoción del juicio de amparo y en observancia del principio de definitividad.

Luego, al no constituir la premisa toral de lo determinado por nuestro Máximo Tribunal el hecho de que los criterios contendientes tuvieran como precedente la tramitación de un juicio de amparo indirecto, sino que únicamente constituyó un hecho para reforzar su criterio, se considera que lo razonado al resolver la contradicción de tesis 139/2013, debe servir de base jurídica para resolver la presente contradicción de tesis y determinar si en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, es obligatorio interponer previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que esté involucrado un menor de edad.



Así, con base en lo determinado por nuestro Máximo Tribunal, se debe analizar, en primer lugar, si el medio ordinario de defensa en cita cumple con los requisitos para que en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se exija su agotamiento previamente a la promoción del juicio de amparo directo, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que esté involucrado un menor de edad; es decir, si existe, es adecuado o idóneo, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio.

Así, en lo concerniente al presente asunto, se debe atender a lo previsto en los artículos 257, 723, fracción I y 725 a 727 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, que establecen:

"Artículo 257. Si la demanda fuere obscura o irregular, o no cumpliera con algunos de los requisitos de los artículos 95 y 255, el Juez dentro del término de tres días señalará con toda precisión en qué consisten los defectos de la misma, en el proveído que al efecto se dicte. El actor deberá cumplir con la prevención que haga el Juez en un plazo máximo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación por Boletín Judicial de dicha prevención, y de no hacerlo transcurrido el término, el Juez la desechará y devolverá al interesado todos los documentos originales y copias simples que se hayan exhibido, con excepción de la demanda con la que se haya formado el expediente respectivo. La anterior determinación o cualquier otra por la que no se dé curso a la demanda, se podrá impugnar mediante el recurso de queja, para que se dicte por el superior la resolución que corresponda."

"Artículo 723. El recurso de queja tiene lugar: I. Contra el auto que no admita una demanda, o no reconoce la personalidad de un litigante antes del emplazamiento; no así por lo que hace al que no admite una reconvención."

"Artículo 725. El recurso de queja, se interpondrá ante el Juez, dentro de los tres días siguientes al acto reclamado, expresando los motivos de inconformidad. Dentro de los cinco días siguientes en que se tenga por interpuesto el recurso, el Juez de los autos remitirá a la alzada informe con justificación, y acompañará en su caso, las constancias procesales respectivas. La Sala, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de las citadas constancias, decidirá lo que corresponda."



"Artículo 726. Si la queja no está apoyada por hecho cierto o no estuviere fundada en derecho o hubiere recurso ordinario en contra de la resolución reclamada, será desechada por el tribunal."

"Artículo 727. El recurso de queja sólo procede en las causas apelables."

De estos preceptos se desprende que, como fue expuesto en las ejecutorias materia de la presente contradicción y atendiendo a que en las controversias del orden familiar procede el recurso de apelación, en contra del auto dictado en una controversia de esa naturaleza que no da trámite a la demanda por considerar que se carece de competencia legal para conocer de ella, procede el recurso de queja.

De igual forma, de los artículos transcritos con antelación se advierte que dentro de la tramitación del recurso de queja, no existe la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto que se pretenda impugnar mediante dicho recurso (salvo lo que al respecto establece el artículo 696 del código procesal en mención, al interponer recurso de queja en contra del auto que fija la garantía para la suspensión en el recurso de apelación o que niega la admisión de dicho recurso en ambos efectos, a lo que no se hace referencia atendiendo al supuesto específico respecto del que se analiza la procedencia del recurso de queja).

Sin embargo, el recurso de queja previsto en contra del auto que no da trámite a la demanda, cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento, previamente a la promoción del juicio de amparo directo, pues existe, es adecuado o idóneo, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio.

En efecto, para evidenciar lo anterior, se debe considerar en primer lugar que la naturaleza que reviste el auto que no admite a trámite una demanda, es puramente negativa y no conlleva un principio de ejecución, pues sólo implica por parte del Juez un no hacer o el rechazo de una solicitud del justiciable, por lo que se trata de una negativa simple.

Realizada esta precisión, se considera que, como se razonó en párrafos precedentes, el recurso de queja previsto en la ley ordinaria para impugnar el auto



que no da trámite a la demanda, cumple con los requisitos que hacen exigible su agotamiento, pues está contemplado y regulado por la ley procesal –existe–; es adecuado, porque su función dentro del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica que se considera infringida, al ser aplicable a la circunstancia específica, pues expresamente está prevista en la ley su procedencia en contra de la determinación por la que no se da curso a la demanda o que no la admite; es eficaz, por tener la capacidad de producir el resultado para el que fue concebido, ya que a través de su interposición la alzada examinará el acto materia de la queja y, de ser el caso, podrá reparar el agravio ocasionado al justiciable en un plazo razonable, pues deberá resolver lo que conforme a derecho proceda dentro de los cinco días siguientes a la recepción del recurso por parte del Juez que, a su vez, lo deberá remitir dentro de los cinco días siguientes a que se tenga por interpuesto, por lo que el recurso en mención también es expedito.

Ahora bien, en relación con el requisito atinente a la eficacia, es menester precisar que se considera que el recurso de queja previsto en contra del auto que no da trámite a la demanda, lo satisface aun cuando su tramitación no prevea la suspensión del acto impugnado; ya que atendiendo a que el auto en cita es de naturaleza puramente negativa y por sí solo no conlleva un principio de ejecución, pues únicamente implica por parte del Juez un no hacer o el rechazo de una solicitud del justiciable, al tratarse de una negativa simple, no tiene efectos que como consecuencia directa de dicho auto se pudieran ejecutar en la esfera jurídica del justiciable; máxime cuando –como en el caso– la razón por la que no se dio trámite a la demanda fue que el Juez determinó que carecía de competencia legal para conocer de ella.

Con base en lo anterior y partiendo de la premisa de que la conducta procesal tanto de las autoridades como de las partes en el procedimiento es conforme a derecho en relación con los recursos ordinarios –lo que estará relacionado con la oportunidad del recurso y que de no ser así se deberá exponer y demostrar en esos términos–, se colige que el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México– en contra del auto que no da trámite a la demanda, en el caso, por carecer de competencia legal para conocer de ella, es adecuado o idóneo, eficaz, expedito, oportuno y, además, obligatorio, pues el ordenamiento en cita no prevé la posibilidad de renunciar a él.



Por tanto, el medio ordinario de defensa en cita cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento, previamente a la promoción del juicio de amparo directo; esto, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y aun cuando se trate de una resolución dictada en una controversia del orden familiar en la que esté involucrado un menor de edad, pues si bien los derechos de la infancia merecen una especial protección por las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran, atendiendo a que el auto que no da trámite a la demanda por considerar que se carece de competencia legal para conocer de ella, es de naturaleza puramente negativa y no conlleva un principio de ejecución, no se considera que ante dicha determinación el menor de edad se pudiera encontrar en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de dicho auto, lo que contribuye para determinar, conforme fue expuesto en párrafos precedentes, que el recurso de queja cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento en el caso materia de la presente contradicción.

Por tanto, en virtud de que cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento, es obligatorio interponer, previamente a la promoción del juicio de amparo directo, el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal –actualmente Ciudad de México–, en contra de la resolución que no dio trámite a la demanda por considerar que se carecía de competencia legal para conocer de ella, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, atendiendo a lo considerado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO."

SEXO.—Criterio que debe prevalecer.

Conforme a los razonamientos expuestos, este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:



RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 723, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. ES OBLIGATORIO INTERPONERLO PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE NO DA TRÁMITE A LA DEMANDA POR CONSIDERAR EL JUEZ QUE CARECE DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLA, DICTADA EN UNA CONTROVERSIA DEL ORDEN FAMILIAR EN LA QUE ESTÁ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios discrepantes al analizar controversias del orden familiar en las que se encontraban involucrados menores de edad y no se dio trámite a la demanda porque el Juez consideró que carecía de competencia legal para conocer de ella, en relación con la obligatoriedad de interponer el recurso de queja en contra de la resolución reclamada, previamente a la promoción del juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que atendiendo a lo considerado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", en virtud de que cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento y en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, previamente a la promoción del juicio de amparo directo, es obligatorio interponer el recurso de queja previsto en el artículo 723, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, en contra de la resolución que no da trámite a la demanda por considerar el Juez que carece de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que está involucrado un menor de edad.

Justificación: En la resolución correspondiente a la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA



EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", el Máximo Tribunal determinó que si la regla de la definitividad para la procedencia del juicio de amparo exigía legítimamente que se agotaran los recursos ordinarios antes de acudir a dicho juicio, entonces era necesario que los medios ordinarios de defensa cumplieran con determinados requisitos para que su exigencia fuera legítima y se debiera acatar, los cuales tenían que ver con la existencia, idoneidad, efectividad y oportunidad, en relación con los que se debía analizar también la conducta procesal tanto de las autoridades como de las partes en los procedimientos judiciales ordinarios. Así, con base en lo determinado por el Máximo Tribunal, se colige que el recurso de queja previsto en el artículo 723, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, en contra del auto que no da trámite a la demanda por considerar el Juez que carece de competencia legal para conocer de ella, cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento previamente a la promoción del juicio de amparo directo, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que el recurso existe, es adecuado o idóneo, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo y Décimo Quinto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, conforme al considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx*, y en su oportunidad, archívese como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por **mayoría de catorce** votos de los Magistrados J. Jesús Pérez Grimaldi, presidente de este Pleno de Circuito, Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mónica Cacho Maldonado, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores y Carlos Arellano Hobelsberger.

En contra de los emitidos por los Magistrados J. Refugio Ortega Marín y Francisco J. Sandoval López, quienes formulan voto particular.

Fue ponente la Magistrada Ana María Serrano Oseguera. Secretaria: María Concepción Badillo Sánchez.

Firman electrónicamente, mediante el uso de la FIREL, el Magistrado presidente y los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Magistrado José Rigoberto Dueñas Calderón, firma en sustitución de la Magistrada María Concepción Alonso Flores como integrante del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en términos del artículo 40 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

En términos de lo previsto en los artículos 3o., fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 139/2013 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judi-*



cial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 953, con número de registro digital: 24639.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados J. Refugio Ortega Marín y Francisco Javier Sandoval López en la contradicción de tesis 12/2021.

No compartimos el criterio que sustentó la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en atención a lo siguiente:

La primera cuestión que debió resolverse en la contradicción de tesis de que se trata, es si la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) es aplicable al juicio de amparo directo, en tanto que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró que no es aplicable al juicio de amparo uni-istancial, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito sostuvo que dicho criterio sí es aplicable por analogía al juicio de amparo directo.

En la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 990, con número de registro digital: 2004677, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció:

"DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO. En términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, particularmente, otorgar una protección especial a los derechos de la infancia por las circunstancias de vulnerabilidad en que se hallan. Por lo anterior, y en términos de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la propia Constitución y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se sigue que **se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté involucrado un menor de edad, cuando, de acuerdo con la legislación aplicable al caso, el recurso ordinario que deba agotarse no admita suspensión y cualquiera de las partes alegue un riesgo para el menor en**



caso de ejecutarse la resolución impugnada, pues en ese supuesto el recurso es inadecuado o ineficaz para alejarlo de la situación de vulnerabilidad en que pueda encontrarse. Lo anterior es así, pues el principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar oportuna y adecuadamente las violaciones a las leyes cometidas en el acto o resolución impugnada."

Las razones que se tuvieron en cuenta para establecer esa excepción al principio de definitividad se encuentran claramente expuestas en la resolución dictada en la contradicción de tesis 139/2013, en la cual, la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación sostuvo:

- "63. Como ha quedado visto, no existe disposición constitucional o legal expresa que excluya a los menores de edad, por ser menores de edad, de la carga de agotar los recursos ordinarios, salvo lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley de Amparo, pero esto solamente en el supuesto relativo a la preparación a las violaciones cometidas durante el proceso, esto es, en materia de amparo directo, en el entendido de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que no es posible hacerlas extensivas al juicio de amparo indirecto, según el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 41/2001, con el rubro: 'DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. LA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO SÓLO PROCEDE RESPECTO DE VIOLACIONES A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO IMPUGNABLES EN LA VÍA DIRECTA, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS QUE AFECTEN AL ESTADO CIVIL, AL ORDEN Y ESTABILIDAD DE LA FAMILIA O A MENORES O INCAPACES.'(35)
- "64. Sin embargo, el criterio de que se trata, y que entonces emitió la Primera Sala, fue anterior a la reforma al artículo 1o. constitucional, vigente a partir de octubre de dos mil once, cuyo contenido vigente permite reformular el problema y obtener una solución a partir de una interpretación sistemática y teleológica en el que se incluya el nuevo paradigma que trajo la citada reforma y cuyo análisis se realiza tomando como punto de convergencia, entre el derecho nacional y la normativa internacional, al artículo 4o. de la propia Carta Magna.(36)
- "65. Sobre la base de las anteriores consideraciones, fundamentalmente a partir de las premisas de que el principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar oportuna y adecuadamente las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución combatida, de que, en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y



progresividad, y de que, particularmente, los derechos de la infancia merecen una especial protección por las circunstancias de vulnerabilidad en que se hallan, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, en términos del artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, **será posible dejar de observar la regla de la definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté involucrada una persona menor de edad (desde la perspectiva de su interés superior), cuando el recurso ordinario que deba ser agotado no admita suspensión** y, por ende, no sea adecuado y eficaz para alejar al niño o a la niña de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre, **y cuyo riesgo, para el caso de ejecutarse la resolución impugnada, sea alegado por cualquiera de las partes.**

"66. Cabe mencionar que en un supuesto así, en que se excepcione a la persona menor de edad de agotar el recurso o medio de impugnación procedente, la promoción del amparo y la eventual petición de la suspensión no garantiza que la medida provisional será otorgada, pero sí que habrá un órgano jurisdiccional que valorará las circunstancias del caso y que decidirá lo que estime pertinente, no solamente para evitar un perjuicio al menor, sino para lograr su mayor beneficio, al estar en condiciones de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado,(37) máxime si se considera que la presente contradicción de tesis se presenta respecto de amparos tramitados en la vía indirecta, en donde se tramita el incidente de suspensión por cuerda separada y las partes están en aptitud de ofrecer pruebas para la resolución de la suspensión definitiva.

"67. Lo anterior, al margen de que operan para el menor las mismas excepciones que, de manera general, prevén la Constitución y la Ley de Amparo, esto es, será posible dejar de observar la regla del agotamiento de los recursos ordinarios cuando se esté en el caso de que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Norma Fundamental o éstos no existan en la legislación ordinaria o no se le haya permitido a la persona menor de edad agotar dichos recursos o haya un retraso injustificado por parte de las autoridades ordinarias para producir una decisión definitiva. ..."

Aunque dicha jurisprudencia interpreta los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, ésta vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, el referido criterio jurisprudencial es aplicable al caso en términos del artículo sexto transitorio de la actual Ley de Amparo, al no oponerse a ninguna disposición de la ley vigente.



En dicha jurisprudencia se estableció que se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto en aquellos casos en los que esté involucrado un menor de edad, cuando, de acuerdo con la legislación aplicable al caso, el recurso ordinario que deba agotarse no admita suspensión y cualquiera de las partes alegue un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada.

Así, aunque dicha jurisprudencia se refiere expresamente a una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, establece una regla general en el sentido de que opera una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo en aquellos casos en los que esté involucrado un menor de edad, cuando, de acuerdo con la legislación aplicable al caso, el recurso ordinario que deba agotarse no admita suspensión y cualquiera de las partes alegue un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada.

Esa regla general es perfectamente aplicable al juicio de amparo directo, toda vez que no existe disposición legal o jurisprudencia alguna, que impida que la mencionada regla general sea aplicable en el juicio de amparo directo, en el que evidentemente también debe observarse el principio de definitividad y en el que también procede conceder la suspensión de los actos reclamados; de manera que si la cuestión abordada en la citada jurisprudencia es la misma en un juicio de amparo directo y en uno indirecto, puesto que es el mismo tema, consideramos que la mencionada jurisprudencia sí es aplicable al juicio de amparo directo.

En consecuencia, es verdad que en la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, cuando los derechos de una persona menor de edad están involucrados en una contienda judicial y conforme a la legislación aplicable al caso el recurso ordinario que deba agotarse no admite la suspensión del acto procesal y cualquiera de las partes alega un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada.

Sin embargo, ese criterio es aplicable al juicio de amparo directo, puesto que el tema es el mismo aunque se trate de un juicio de amparo uni-instancial, siendo la única diferencia la naturaleza del acto reclamado, en tanto que mientras que el juicio de amparo indirecto procede contra los actos señalados en el artículo 107 de la Ley de Amparo; el juicio de amparo directo procede contra los actos que refiere el artículo 170 de la ley citada, existiendo identidad en cuanto a determinar si cuando los derechos de una persona menor de edad están involucrados en una contienda judicial que haya concluido con una sentencia



definitiva o una resolución que haya puesto fin al asunto, se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo directo cuando, conforme a la legislación aplicable al caso, el recurso ordinario que deba agotarse no admite la suspensión del acto procesal y cualquiera de las partes alega un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada.

De esa manera, sí es aplicable el criterio establecido en la mencionada jurisprudencia, por lo que al respecto se coincide con lo considerado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la sentencia de seis de mayo de dos mil veintiuno, dictada en el juicio de amparo directo 488/2020; no así con el criterio sostenido por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la sentencia de treinta de octubre de dos mil veinte, dictada en el juicio de amparo directo DC. 161/2020.

Establecido lo anterior, corresponde ahora tratar el tema relativo a si el recurso de queja regulado por el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México (sic) constituye el medio de impugnación idóneo y eficaz a que se refiere la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.).

Con relación a este punto, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estimó que el recurso de queja a que se refiere el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles no es un medio de impugnación adecuado y eficaz, en atención a que:

"Es adecuado porque su función dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida, esto es, para reparar, de ser necesario, el indebido desechamiento de la demanda de origen; además, es eficaz porque tiene la capacidad de producir el resultado para el que ha sido concebido. Además, es resuelto por el superior de la Juez de origen, dentro de un plazo razonable de cinco días.

"Por lo que al tener a su disposición el justiciable un recurso existente, adecuado, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio para ser oído y, eventualmente, protegido por el órgano superior y no lo agotó, entonces, no se considera legítimo que dejara de observar la regla de la definitividad."

Por su parte, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que el mencionado recurso de queja no es un medio de impugnación idóneo y eficaz, toda vez que no admite la suspensión del acto de autoridad.

Con respecto a esa cuestión, consideramos que si conforme a la jurisprudencia citada, un recurso ordinario es idóneo y eficaz cuando admite la suspensión



de la resolución judicial impugnada; ha lugar a sostener que el recurso de queja regulado por el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México (sic) no tiene esas características, en virtud de que no admite la suspensión del acto procesal.

En efecto, conforme a los artículos 257, 723, 725, 726 y 727 de dicho ordenamiento, el recurso de queja procede contra las determinaciones por las que no se dé curso a la demanda; pero los artículos que regulan ese medio de impugnación no admiten la suspensión del mencionado acto procesal, por lo que no se trata de un recurso idóneo y eficaz en los términos a que se refiere la señalada jurisprudencia.

En las relacionadas condiciones, con base en la jurisprudencia a que ya se hizo mérito, sostenemos que, cuando en un juicio de amparo directo se reclama la resolución por la que un Juez de lo familiar se declara incompetente para conocer de una controversia del orden familiar en la que están involucrados derechos de menores y desecha la demanda en la que se hayan demandado alimentos en favor de menores de edad, así como la guarda y custodia de ellos, sí opera la excepción al principio de definitividad establecida en la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), porque la admisión de ese recurso de queja no suspende la ejecución de la resolución respectiva.

La tercera cuestión que debió resolverse en la contradicción de tesis de que se trata, consiste en determinar si la resolución por la que un Juez de lo familiar se declara incompetente para conocer de una controversia de orden familiar y desecha la demanda en la que se hayan solicitado alimentos a favor de un menor de edad, así como su guarda y custodia, afecta o causa perjuicio al menor de edad involucrado en el asunto.

Resulta que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que los efectos de la resolución que desechó la demanda en la que se solicitó la suspensión provisional y definitiva de los actos de violencia física y moral que la demandada ejercía sobre el menor de edad involucrado en el asunto, así como la suspensión provisional y definitiva de la guarda y custodia que sobre el menor de edad ejercía la demandada, no ponían en peligro al menor de edad, en virtud de que se reclamaba el auto que había inadmitido la demanda y que el solo dictado de esa determinación no colocaba al menor en peligro; de ahí que por esa otra razón se debía observar el principio de definitividad, al no ser aplicable la jurisprudencia mencionada.

Por su parte, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito concluyó que la resolución que desechó la demanda en la que se re-



clamó el pago de una pensión alimenticia provisional a favor del menor hijo de las partes, el pago de alimentos vencidos a favor de ese menor, así como la guarda y custodia provisional y definitiva del propio menor de edad, entre otras prestaciones, mantenía al menor quejoso en un estado de vulnerabilidad grave, porque impedía que el Juez de lo familiar se pronunciara en cuanto a la petición de alimentos provisionales, lo que transgredía su derecho a recibir alimentos y, por ende, lo colocaba en un ámbito de fragilidad, ya que su desarrollo y hasta su subsistencia se encontraban en inminente riesgo.

Por lo anterior sostenemos, que la resolución de un Juez de lo familiar que no admite la demanda en la que se hayan solicitado alimentos a favor de un menor de edad o su guarda y custodia provisional, afecta, evidentemente, la esfera jurídica del menor de edad involucrado en el asunto, porque no se provee de inmediato sobre esas pretensiones relacionadas con su subsistencia y con su seguridad personal; pero si como ya se estableció, la referida jurisprudencia sí es aplicable al juicio de amparo directo, para que opere la excepción al principio de definitividad que la misma establece, la parte quejosa debe alegar un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución impugnada.

De esa manera, lo que hace operante la excepción al principio de definitividad, es que la parte respectiva alegue un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución reclamada.

Lo hasta aquí expuesto sirve de base para sostener que en los asuntos examinados por los tribunales contendientes sí operaba la excepción al principio de definitividad establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.).

Estando así las cosas, consideramos que procede el juicio de amparo directo contra la resolución por la que un Juez de lo familiar se declara incompetente para conocer de una controversia de orden familiar en la que están involucrados derechos de menores, sin acatar el principio de definitividad, toda vez que sí es aplicable al juicio de amparo uni-instancial la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", en virtud de que el recurso de queja a que se refiere el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México (sic), regulado por los numerales 723, 725, 726 y 727 de dicho código, no admite la suspensión del acto procesal respectivo; siempre y



cuando cualquiera de las partes alegue un riesgo para el menor en caso de ejecutarse la resolución reclamada.

Por los señalados motivos no compartimos el criterio sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en la contradicción de tesis 12/2021.

En términos de lo previsto en los artículos 3o., fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 139/2013 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 953, con número de registro digital: 24639.

Este voto se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 723, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. ES OBLIGATORIO INTERPONERLO PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE NO DA TRÁMITE A LA DEMANDA POR CONSIDERAR EL JUEZ QUE CARECE DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DE ELLA, DICTADA EN UNA CONTROVERSIA DEL ORDEN FAMILIAR EN LA QUE ESTÁ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios discrepantes al analizar controversias del orden familiar en las que se encontraban involucrados menores de edad y no se dio trámite a la demanda porque el Juez consideró que carecía de competencia legal para conocer de ella, en relación con la obligatoriedad de interponer el recurso de queja en contra de la resolución reclamada, previamente a la promoción del juicio de amparo directo.



Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que atendiendo a lo considerado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", en virtud de que cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento y en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, previamente a la promoción del juicio de amparo directo, es obligatorio interponer el recurso de queja previsto en el artículo 723, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, en contra de la resolución que no da trámite a la demanda por considerar el Juez que carece de competencia legal para conocer de ella, dictada en una controversia del orden familiar en la que está involucrado un menor de edad.

Justificación: En la resolución correspondiente a la contradicción de tesis 139/2013, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", el Máximo Tribunal determinó que si la regla de la definitividad para la procedencia del juicio de amparo exigía legítimamente que se agotaran los recursos ordinarios antes de acudir a dicho juicio, entonces era necesario que los medios ordinarios de defensa cumplieran con determinados requisitos para que su exigencia fuera legítima y se debiera acatar, los cuales tenían que ver con la existencia, idoneidad, efectividad y oportunidad, en relación con los que se debía analizar también la conducta procesal tanto de las autoridades como de las partes en los procedimientos judiciales ordinarios. Así, con base en lo determinado por el Máximo Tribunal, se colige que el recurso de queja previsto en el artículo 723, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, en contra del auto que no da trámite a la demanda por considerar el Juez que carece de competencia



legal para conocer de ella, cumple con los requisitos para que se exija su agotamiento previamente a la promoción del juicio de amparo directo, en observancia al principio de definitividad inmerso en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que el recurso existe, es adecuado o idóneo, eficaz, expedito, oportuno y obligatorio.

**PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/12 C (11a.)**

Contradicción de tesis 12/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 7 de diciembre de 2021. Mayoría de catorce votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mónica Cacho Maldonado, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidentes: J. Refugio Ortega Marín y Francisco Javier Sandoval López, quienes formularon voto particular. Ponente: Ana María Serrano Oseguera. Secretaria: María Concepción Badillo Sánchez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 161/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 488/2020.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 139/2013 y la tesis de jurisprudencia 1a./J. 77/2013 (10a.), de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO EN LOS CASOS EN LOS QUE ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO NO ADMITE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, páginas 953 y 990, con números de registro digital: 24639 y 2004677, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA ANTE UN PLENO DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL CRITERIO DE UNO DE LOS ÓRGANOS CONTENDIENTES HA SIDO SUPERADO POR UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ANTERIOR A LA DENUNCIA RESPECTIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. 30 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ (PRESIDENTA), HÉCTOR LANDA RAZO, JESÚS ALBERTO ÁVILA GARAVITO (EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA MAGISTRADA MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR), CECILIA PEÑA COVARRUBIAS, JOSÉ DE JESÚS QUESADA SÁNCHEZ Y ARMANDO ERNESTO PÉREZ HURTADO. PONENTE: HÉCTOR LANDA RAZO. SECRETARIA: YURIDIA ARIAS ÁLVAREZ.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria virtual de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

En la que se resuelve la contradicción de tesis 2/2021.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** El Magistrado Héctor Pérez Pérez, presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo



del Tercer Circuito remitió vía correo electrónico al Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el oficio 4/2020, de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, mediante el cual denunció una posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al fallar los amparos directos 166/2020 y 117/2020, respectivamente.

SEGUNDO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis. La presidenta del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, mediante auto de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, y la registró con el número 2/2021; estimó innecesario solicitar copias de las ejecutorias que motivaron los criterios contendientes, toda vez que dichas sentencias constituyen un hecho notorio para este Pleno de Circuito, al estar publicadas en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes; asimismo, solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes informaran si los criterios se encontraban vigentes o, en caso de que se tuvieran por superados o abandonados, señalaran las razones que sustentaran las consideraciones respectivas, y remitieran la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustentara el nuevo criterio; lo anterior, para estar en posibilidad de integrar debidamente el expediente.

TERCERO.—Turno del asunto. El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, se turnaron los autos a la ponencia a cargo del Magistrado **Héctor Landa Razo**, para la elaboración del proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis planteada, en términos del artículo transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y



siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, y 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque deberán dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas por dos Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, correspondientes a este Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado Héctor Pérez Pérez, presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, constitucional, en su texto anterior a la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—Criterios contendientes. La posible contradicción de criterios versa sobre la postura del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 166/2020, con el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en el amparo directo 117/2020.

Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester señalar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (amparo directo 166/2020):

- Un trabajador demandó, a quien resultara ser la propietaria de la fuente de trabajo donde laboraba, el pago de la indemnización constitucional por despido injustificado, salarios vencidos hasta la total solución del conflicto, la prima de antigüedad, entre otras prestaciones.

- Conoció de la demanda la Tercera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, quien por auto de cuatro de julio de dos mil doce, la admitió, y señaló hora y fecha para el desahogo de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas pre-



vista en el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, misma que se celebró el veintinueve de agosto de dos mil doce, ante la presencia de la parte actora y la ausencia de la demandada, no obstante encontrarse emplazada.

- Aperturada la audiencia y en la etapa correspondiente a la conciliación, se tuvo por inconforme a la demandada con cualquier arreglo, dada su inasistencia y falta de interés; enseguida se procedió a la apertura de la fase de demanda y excepciones, en la que se tuvo a la actora ratificando su demanda inicial y sus aclaraciones, asimismo, por contestada la demanda en sentido afirmativo a la parte demandada. Luego, se procedió a la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, en la que se tuvo a la actora ofreciendo los medios de convicción que propuso, y se declaró por perdido el derecho de la demandada; asimismo, la Junta ordenó llevar a cabo las gestiones pertinentes para identificar a la fuente de trabajo demandada.

- Hecho lo anterior y seguida la secuela procedimental, se acordó que las partes habían sido omisas en formular alegatos, y se procedió a poner el asunto a la vista del presidente auxiliar de la Junta, con la finalidad de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

- El treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho se dictó el laudo comba-tido, en el que se condenó respecto de la acción principal y se absolvió de prestaciones accesorias.

- En contra de dicha determinación, la parte patronal promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, lo registró con el número 166/2020, y fue resuelto el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, donde se negó el amparo solicitado; con base en las consideraciones siguientes:

"Al respecto, es infundado el concepto de violación en donde se aduce que el laudo reclamado carece de las firmas autógrafas de los integrantes de la Junta responsable, sus nombres y cargos, pues contrariamente a lo manifestado, dicho fallo sí se encuentra suscrito, además de asentarse el nombre y cargo de quienes lo signan.

"...



"Es inoperante el diverso motivo de disenso relativo al acuerdo de radicación de cuatro de julio de dos mil doce, toda vez que del contenido del concepto de violación de que se trata, la parte quejosa no precisa la forma en que trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, la invalidez que invoca de la actuación a la que hace alusión; aspecto que era menester plasmarlo en sus conceptos de violación para que este Tribunal Colegiado estuviera en posibilidad de abordar su estudio, en términos de lo que dispone la última parte del primer párrafo del artículo 174 de la Ley de Amparo.

"Para poner de relieve lo inoperante de los motivos de inconformidad reseñados, se estima pertinente tener presente el contenido del artículo 174 de la Ley de Amparo, que establece, para la impugnación de las violaciones procesales, lo siguiente: 'Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo. El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja. 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.'. Del precepto transcrito se desprende que la parte quejosa debe hacer valer en su demanda de amparo principal o adhesiva todas las violaciones procesales que estime se cometieron en el procedimiento, dado que, en caso contrario, las mismas se tendrán por consentidas, y que al hacerlas valer deberá precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

"Asimismo, señala que el Tribunal Colegiado que conozca de la demanda de amparo deberá resolver respecto de todas las violaciones que se hagan valer y de aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja. Por último, precisa que no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior, las violaciones procesales que no se plantearon en un primer amparo ni se analizaron oficiosamente por el Tribunal Colegiado. De lo anterior, se colige que, por regla general, debe ser la parte



quejosa quien precise la forma en que las violaciones procesales trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo para que proceda el estudio del concepto de violación, salvo en aquellos casos en que proceda la suplencia de la queja, en los que advertida la violación cometida, el Tribunal Colegiado deberá hacer el estudio relativo si considera que trascendió al resultado del fallo. Como se puede observar, la intención del legislador fue imponer a los Tribunales Colegiados de Circuito la obligación de examinar todas las violaciones procesales que se hagan valer y de suplir la queja deficiente sólo en los casos en los que la misma proceda, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo. Ahora bien, si se toma en cuenta que el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente, se concreta a regular el estudio de las violaciones procesales, resulta razonable que establezca aquellos requisitos con los que deben cumplir los conceptos de violación relativos para que sea procedente el estudio de las mismas. Así, el propio inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, establece que en el amparo directo sólo se estudiarán las violaciones procesales 'que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo', y se parte de la base de que la suplencia de la queja sólo procede en los casos previstos expresamente en la propia Ley de Amparo, supuesto en el cual el Tribunal Colegiado, advertida la violación procesal y la forma en que trascendió al resultado del fallo, deberá examinarla. Por tanto, resulta por demás razonable que la ley exija que la parte quejosa precise las violaciones procesales para proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos que puedan ser necesarios para proceder a su estudio, incluyendo la precisión de por qué trascendieron al resultado del fallo. Atendiendo a lo anterior, se estima que el numeral 174 de la vigente Ley de Amparo, debe ser interpretado en el sentido de que es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación, por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente el estudio que aduce, en el entendido de que excepcionalmente podrá omitirse el cumplimiento de tal requisito cuando proceda la suplencia de la queja en los términos del artículo 79 de dicha Ley de Amparo. Preciado lo anterior, se tiene que en el particular, la parte quejosa, en sus conceptos de violación, se limita a aseverar que la actuación de cuatro de julio de dos mil doce, consistente en el auto admisorio, carece de validez y, que por ende, debe declararse nula, porque no contiene todas las firmas de los integrantes de la Junta.



"Manifestaciones que de ninguna forma precisan la forma en que trascendieron tales violaciones procesales reclamadas en su perjuicio al resultado del fallo.

"Por lo que la omisión en precisar la trascendencia al fallo de la violación a la que alude impide atender la inconformidad planteada en el motivo de disenso en cuestión y, en ese tenor, resulta inoperante el mismo. Es aplicable de manera obligatoria, la jurisprudencia 2a./J. 126/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SU PLENENCIA DE LA QUEJA.'. No pasa desapercibido que en los conceptos de violación la quejosa señala diversos criterios jurisprudenciales de otros órganos jurisdiccionales, sin embargo, dichos criterios no obligan a este Tribunal Colegiado, ya que son sostenidos por órganos de la misma jerarquía distintos a este órgano colegiado; además, existe el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado en el párrafo precedente, que está por encima de la tesis de referencia y cuya aplicación es obligatoria, en términos del artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Por otro lado, no se desconoce que la Segunda Sala del Alto Tribunal publicó, en febrero de este año, la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno sostuvo que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como del se-



cretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica debía reponerse el procedimiento y dejar sin efecto todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución, para ordenar nuevamente el desahogo de la misma y hecho lo anterior, se siguiera el cauce legal que correspondiera, el otro aseveró que en la reposición del procedimiento se debían subsanar solamente las formalidades omitidas, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase de la audiencia trifásica en la que se cometió la violación, incluidas las subsecuentes actuaciones, para que posteriormente se continúe el cauce legal que corresponda.

"Justificación: Ello en atención a que ante la falta de firma necesaria para la validez de esa determinación, no podrán constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivan de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión del amparo debe ser en los términos apuntados.'

"De lo anterior se desprende que la Segunda Sala emitió una directriz obligatoria respecto del análisis tratándose de la falta de firma del presidente, auxiliar o el secretario de la Junta en cualquiera de las etapas de la audiencia trifásica, ordenando la reposición del procedimiento cuando se advierta la ausencia de la signatura de algunos de los integrantes antes señalados. Criterio,



que si bien no se desconoce su carácter obligatorio para casos similares, en el presente asunto al versar sobre una temática distinta y referirse a contextos, así como normas diferentes, no resulta aplicable. De la revisión del engrose del cual derivó la jurisprudencia en cuestión, se advierte que los criterios contendientes (de amparo 1001/2017 del índice del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, y los amparos directos 839/2012, 797/2012 y 575/2011 del entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito) fueron resueltos en su mayoría (con excepción del amparo directo 1001/2017) a la luz de la Ley de Amparo anterior, la cual, en su redacción, no preveía el requisito de señalar la trascendencia del fallo respecto de las violaciones procesales. Es decir, a diferencia de los asuntos estudiados por nuestro Máximo Tribunal, en el presente atendiendo a la norma vigente, es decir, el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente a partir de dos mil trece, resulta necesario que en amparo directo, cuando se aleguen violaciones procesales, la parte quejosa señale la trascendencia o afectación en el resultado del fallo; sobre todo, como en el caso, en el cual quien solicita la protección constitucional es la parte patronal, a quien no le es aplicable la suplencia de la queja. Robustece que no es aplicable el criterio referido, que tanto el rubro y como el texto de la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), son claros en determinar la reposición del procedimiento sólo cuando falte la firma de determinados integrantes y en ciertas audiencias, siendo que, en el caso, la parte quejosa alude a la ausencia de dichas rúbricas en el auto de admisión, actuación que no se encuentra contemplada en el multicitado criterio y, por ende, no resulta aplicable. En ese orden de ideas, como se señaló, resulta inoperante el concepto de violación de la parte quejosa y, en consecuencia, lo que procede es negar el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (amparo directo 117/2020):

- Un trabajador demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el pago de diversas prestaciones.



- Conoció de la demanda la Junta Especial Número Dieciocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje, que lo registró con el número 2860/2018.

- Seguidas sus etapas procesales, el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se dictó laudo definitivo.

- En contra de dicha determinación, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social, como el trabajador, promovieron juicio de amparo directo principal y adhesivo, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, que lo registró con el número 117/2020, se resolvió el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, y se concedió el amparo tanto principal como adhesivo, en los términos siguientes:

"En la especie, no es dable realizar el análisis de las consideraciones en que se apoya el laudo reclamado ni de los conceptos de violación que se expresan tanto en el amparo principal, como en el adhesivo, en razón de que se faltó a las leyes reguladoras del procedimiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 172, fracción XI, de la Ley de Amparo, en la medida que el acta relativa a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, de doce de abril de dos mil diecinueve, insatisface los requisitos previstos en la ley, al carecer de la firma del representante del gobierno, omisión que conlleva declarar su nulidad y la de todo lo actuado con posterioridad, incluido el laudo. Para dar cuenta de lo anterior, conviene tener presente el contenido de los siguientes artículos de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 609. Las Juntas Especiales se integrarán: I. Con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el presidente de la Junta Especial en los demás casos; y II. Con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones."

"Artículo 620. Para el funcionamiento del Pleno y de las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes: I. En el Pleno se requiere la presencia del presidente de la Junta y de la mayoría de los representantes de los trabajadores y de los patrones, respectivamente. En caso de empate, el presidente tendrá



voto de calidad; II. En las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes: a) Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, bastará la presencia de su presidente o del auxiliar, quien llevará adelante la audiencia, hasta su terminación. Si están presentes uno o varios de los representantes, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos. Si no está presente ninguno de los representantes, el presidente o el auxiliar dictará las resoluciones que procedan, salvo que se trate de las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 773 y sustitución de patrón. El mismo presidente acordará que se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones y, si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda. b) La audiencia de discusión y votación del laudo se regirá por lo dispuesto en la fracción siguiente. c) Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, además del presidente se requiere la presencia de uno de los representantes, por lo menos. d) En los casos de empate, el voto del o de los representantes ausentes se sumará al del presidente o al del auxiliar; III. Para la audiencia de discusión y votación del laudo, será necesaria la presencia del presidente o del presidente especial y de cincuenta por ciento de los representantes de los trabajadores y de los patrones, por lo menos. Si concurre menos de cincuenta por ciento, el presidente señalará nuevo día y hora para que se celebre la audiencia; si tampoco se reúne la mayoría, se citará a los suplentes, quedando excluidos los faltistas del conocimiento del negocio. Si tampoco concurren los suplentes, el presidente de la Junta o el de la Junta Especial dará cuenta al secretario del Trabajo y Previsión Social para que designe a las personas que los sustituyan. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.¹

"Artículo 721. Todas las actuaciones procesales serán autorizadas por el secretario, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros funcionarios; lo actuado en las audiencias se hará constar en actas, las que deberán ser firmadas por las personas que en ellas intervinieron, quieran y sepan hacerlo. Cuando algún integrante de la Junta omitiere firmar las actas de las diligencias en las que estuvo presente se entenderá que está conforme con ellas. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes comparecientes.¹



"Artículo 837. Las resoluciones de los tribunales laborales son: I. Acuerdos: si se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio; II. Autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente; y, III. Laudos: cuando decidan sobre el fondo del conflicto.'

"Artículo 839. Las resoluciones de las Juntas deberán ser firmadas por los integrantes de ellas y por el secretario el día en que las voten, en los términos del artículo 620 de esta ley.'

"En los artículos reproducidos se regula la forma de integración y actuación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la clasificación de los diferentes actos que emiten, así como los requisitos de forma que deben contener. Se ha dispuesto que las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje se integran, cuando no se trate de conflictos colectivos, por el presidente de la Junta y los representantes de los trabajadores y de los patrones, bastando para su funcionamiento la presencia de cuando menos uno de los representantes ya sea el capital u obrero. Que todas las actuaciones celebradas dentro del procedimiento, deberán ser firmadas por el secretario de la Junta, salvo en los casos en que sea encomendada a un diverso funcionario, así como el que las actas levantadas deberán ser firmadas por quienes intervinieron, y si alguno de los representantes patronal o de trabajo que estuvieran presentes, omitieran firmar el acta respectiva, deberá entonces entenderse que está conforme con las mismas; asimismo, se establece que las resoluciones que emita la Junta deben necesariamente estar firmadas por la totalidad de sus integrantes. Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, el presidente o el auxiliar llevarán la audiencia hasta su terminación, y si están presentes los representantes, se tomará la resolución por mayoría de votos, en caso de que no se encuentre presente ninguno de ellos, el presidente o el auxiliar dictarán las resoluciones que procedan, salvo las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 773 y sustitución de patrón, conforme a lo dispuesto en el artículo 620, fracción II, inciso a), de la Ley Federal del Trabajo, casos en los cuales el presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones, y si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda. De ello se sigue que, por regla general, las actuaciones del



procedimiento deben estar signadas por los integrantes de la Junta, y que en los casos en que no se encuentren presentes los representantes de los trabajadores o del capital, tanto el presidente especial como el auxiliar se encuentran legalmente facultados para emitir los acuerdos de trámite que resulten necesarios para la prosecución del procedimiento, entre ellos, el auto que cita para el desahogo de la audiencia prevista por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, actuaciones que obligadamente deberán ser firmadas por el presidente especial o auxiliar que las practicó, así como por el secretario de la Junta. En el caso, como se adelantó, del análisis del expediente laboral 2860/2018, concretamente del acta relativa a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, se advierte que no está firmada por el presidente especial o el auxiliar de la Junta Especial Número Dieciocho de la Federación (sic) de Conciliación y Arbitraje, con residencia en el Estado de Jalisco (representante del gobierno), licenciado ***** , tampoco por la representante patronal, licenciada ***** , sólo contiene la firma del representante de los trabajadores, licenciado ***** y de la secretaria de Acuerdos, licenciada ***** .

"Por consiguiente, al carecer el acta indicada de la firma del presidente especial o del auxiliar que integra la Junta, con ello se faltó a una de las formalidades legalmente establecidas para la validez de las actuaciones, lo cual denota que esa actuación carece de eficacia jurídica, invalidando así las actuaciones posteriores, en tanto que éstas surgieron de un procedimiento viciado de origen. En apoyo a lo considerado se acude, por las razones que le informan, en cuanto a la nulidad de las actuaciones que carecen de la firma de las autoridades que lo emiten, a la jurisprudencia de la Segunda Sala del Alto Tribunal, publicada en la página 518 del Tomo XXXIII, abril de 2011, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el registro digital: 162347, que dice:

"LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la falta de



firma del laudo por parte de alguno de los integrantes de un Tribunal de trabajo o, del secretario de Acuerdos, trae consigo su nulidad, sin que para el caso pueda hacerse pronunciamiento sobre su constitucionalidad, pues no debe surtir efecto jurídico alguno, ya que de lo contrario se estaría subsanando el vicio de origen. Conforme a ello, el órgano de control constitucional oficiosamente, sin necesidad de que en la demanda de amparo correspondiente se expresen conceptos de violación sobre tal aspecto e independientemente de quién la promueva, deberá declarar la nulidad del laudo y ordenarle al Tribunal que lo emitió subsanar tal formalidad, sin que ello se traduzca en suplir la deficiencia de la queja en un caso no permitido por la Ley de Amparo.' Igualmente, sustenta lo decidido, la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro digital: 2022696, que reza: 'REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno sostuvo que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica debía reponerse el procedimiento y dejar sin efecto todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución, para ordenar nuevamente el desahogo de la misma y hecho lo anterior, se siguiera el cauce legal que correspondiera, el otro aseveró que en la reposición del procedimiento se debían subsanar solamente las formalidades omitidas, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.— Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase de la audiencia trifásica en la que se cometió la violación, incluidas las subsecuentes actuaciones, para que posteriormente se continúe el cauce legal que corresponda.—Justificación:



Ello en atención a que ante la falta de firma necesaria para la validez de esa determinación, no podrán constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivan de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión del amparo debe ser en los términos apuntados.¹ En consecuencia, procede conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión tanto al quejoso principal, como al adherente, para el efecto de que la Junta responsable realice lo siguiente: 1. Deje sin efectos el laudo reclamado; 2. Reponga el procedimiento a partir, inclusive, de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, de doce de abril de dos mil diecinueve, para proveer lo que legalmente proceda, subsanando la deficiencia destacada en esta sentencia y cuidando que en las determinaciones que al respecto se adopten se observen las formalidades legalmente establecidas en la Ley Federal del Trabajo."

CUARTO.—Existencia de la contradicción. Debe recordarse que el objeto de una contradicción de tesis es la unificación de criterios discrepantes, con el fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si aquélla existe, es necesario llevar a cabo el análisis de cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lineamientos para determinar cuándo los criterios adoptados son discrepantes, respecto de un mismo punto de derecho.

Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA



NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹ y a la tesis

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto: "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 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."



XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."²

Conforme a los criterios señalados, el Alto Tribunal ha establecido que para que exista la contradicción de tesis, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hubieran:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones opuestas, respecto a la resolución de la controversia planteada.

Así, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos anteriores, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénti-

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, de rubro y texto: "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 disímolas 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."



cos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica (por ejemplo, el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general), y que, a partir de ésta, arriben a decisiones opuestas, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."³

³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."



De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, este Pleno de Circuito advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, porque:

a) Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron un mismo punto jurídico, a saber, si la ausencia de firma de alguno de los integrantes del tribunal del trabajo, así como de su secretario, en actuaciones trascendentes del procedimiento laboral, debe analizarse oficiosamente por el Tribunal Colegiado, independientemente de la parte que acuda al amparo, o bien, es necesario que se haga valer como violación procesal y se justifique en los conceptos de violación su trascendencia al resultado del fallo.

b) Los órganos contendientes adoptaron decisiones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito consideró que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley de Amparo, vigente a partir de dos mil trece, resultaba necesario que en amparo directo, si quien solicita la protección constitucional es la parte patronal, y alega violaciones procesales debe señalar la trascendencia o afectación en el resultado del fallo; porque en su favor no le es aplicable la suplencia de la queja.

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito sostuvo que, por regla general, las actuaciones del procedimiento deben estar signadas por los integrantes de la Junta y que en los casos en que no se encuentren presentes los representantes de los trabajadores o del capital, tanto el presidente especial como el auxiliar se encuentran legalmente facultados para emitir los acuerdos de trámite que resulten necesarios para la prosecución del procedimiento, entre ellos, el auto que cita para el desahogo de la audiencia prevista por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, actuaciones que obligadamente deberán ser firmadas por el presidente especial o auxiliar que las practicó, así como por el secretario de la Junta; por lo que cuando una actuación dictada en el juicio laboral carece de la firma del presidente especial o del auxiliar que integra la Junta, con ello se falta a una de las formalidades legalmente establecidas para su validez, lo cual denota que esa actuación carece de eficacia jurídica, invalidando así las actuaciones posteriores, en tanto que éstas surgieron de un procedimiento viciado de origen.



Así, los órganos jurisdiccionales referidos se pronunciaron respecto a la manera en que procedía realizar el análisis de la ausencia de firma de alguno de los integrantes del trabajo, así como del secretario. Uno de los tribunales estimó que su análisis debe ser oficioso con independencia de la parte que promueva el amparo; el otro, en cambio, consideró necesario que se debe hacer valer como violación procesal justificando la trascendencia al sentido del fallo, cuando no opere en su favor la suplencia de la queja.

Expuesto lo anterior, este Pleno de Circuito considera que en el presente asunto el punto de contradicción a dilucidar consiste en **determinar si la falta de firma de alguno de los integrantes de la Junta o de su secretario, en actuaciones dictadas en el procedimiento laboral, es una violación procesal que requiere de un análisis oficioso por parte del tribunal, con independencia de quien promueva la demanda; o deberá hacer valer la violación procesal y justificar su trascendencia al sentido del fallo si quien acude a solicitar la protección federal es el patrón.**

QUINTO.—**Improcedencia.** No obstante la actualización de la divergencia de criterios, debe declararse improcedente la contradicción de tesis, en virtud de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 177/2021, determinó que este punto fue dilucidado en la diversa contradicción de tesis 196/2020, resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos, que originó la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), de título y subtítulo: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.",⁴ en la que se estableció que ante la ausencia de esa formalidad en algu-

⁴ Registro digital: 2022696. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 68/2020 (10a.). Décima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 83, febrero de 2021, Tomo I, página 966. Materias: constitucional, laboral y común. Tipo: jurisprudencia.



na de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase en la que se cometió la violación.

A fin de demostrar lo anterior, es oportuno mencionar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la contradicción de tesis 177/2021, suscitada entre este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

Dicha contradicción de tesis se originó con la denuncia que realizó este **Pleno en Materia de Trabajo del Tercero Circuito**, entre el criterio sustentado en la contradicción de tesis 3/2020 de su índice, resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que el tema dilucidado fue si cuando opera el principio de estricto derecho, procede el análisis de la violación procesal de ausencia de firmas en actuaciones trascendentes del procedimiento laboral de manera oficiosa, o bien, la parte quejosa, si es el empleador, debe formular conceptos de violación y, además, debe precisar la forma en que dicha violación trascendió en su perjuicio al resultado del fallo. Al respecto, este Pleno indicó que en amparo directo es obligación de los Tribunales Colegiados estudiar todas las violaciones procesales; pero cuando el quejoso sea el patrón, para estar en aptitud de analizar alguna de ellas, debe explicar la forma en la que trascendió al resultado del fallo, toda vez que no se está en el supuesto de excepción establecido en la ley (suplencia de la deficiencia de la queja), tratándose del trabajador.

Las consideraciones reseñadas motivaron la jurisprudencia **PC.III.L. J/1 L (11a.)**, **de rubro:** "PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA VIOLACIÓN CONSISTENTE EN LA AUSENCIA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA O DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTA EN UNA ACTUACIÓN, SI LA PARTE QUEJOSA (PRINCIPAL O ADHESIVA) ES EL PATRÓN, DEBE PRECISAR LA FORMA EN QUE TRASCENDIÓ EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO."⁵

⁵ Registro digital: 2023336. Instancia: Plenos de Circuito. Tesis: PC.III.L. J/1 L (11a.). Undécima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 2132. Materias: común y laboral. Tipo: jurisprudencia.



Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito** resolvió los amparos directos 139/2018 y 166/2018, en sesión de catorce de marzo de dos mil diecinueve, promovidos por Petróleos Mexicanos y Pemex Petroquímica en su calidad de patronos, contra la condena determinada en juicios laborales accionados por trabajadores. Dicho tribunal advirtió de oficio una violación procesal que por su especial y propia naturaleza trascendió al sentido del fallo, consistente, en el primero, que la diligencia de aceptación y protesta del cargo del perito tercero en discordia y apercibimiento de no desahogo de su dictamen dentro de determinado plazo, carecía de la firma del presidente o auxiliar y secretario de la Junta; mientras que en el segundo, que la diligencia de aceptación y protesta del cargo del perito del actor y rendición del dictamen del perito de la demandada, carecía de la firma del presidente o auxiliar de la responsable.

Por lo que determinó que a pesar de que los quejosos no formularon concepto de violación sobre el particular y que no operaba en su favor la suplencia de la queja deficiente por tratarse de patronos, no se estaba ante la presencia de una violación procesal que afectara de manera particular las defensas de los quejosos, sino de una deficiencia procesal en la sustanciación del juicio que redundaba en la inexistencia formal de una diligencia atinente al desahogo de pruebas, dada la falta de firmas de los funcionarios jurisdiccionales que en ella debieron intervenir. Por tanto, señaló que se afectó, no únicamente una formalidad o un requisito, sino directamente al orden público y el interés general inherentes al debido proceso, es decir, no repercutió sólo al interés específico de alguna de las partes en la controversia, sino que se involucró directamente el esclarecimiento de la verdad, debiendo prevalecer la verdad material sobre el resultado formal.

Por lo que concluyó que sin las firmas respectivas, no podría constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco era factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivaran de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen.



En ese contexto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedente la contradicción de tesis existente entre el Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, pues determinó que el punto de contradicción había sido resuelto por esa misma Sala en la diversa contradicción de tesis 196/2020, en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, que originó la tesis jurisprudencial 2a./J. 68/2020 (10a.).

Derivado de lo anterior, llegó a la conclusión de que ya se encontraba definida la forma en la que habrían de proceder los órganos de amparo, cuando estuvieran ante la presencia del punto jurídico destacado.

Por lo tanto, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio vinculante en el que definió la forma en la que han de proceder los órganos de protección federal, cuando estén en el supuesto de ausencia de esa formalidad, esto es, deberán dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase en la que se cometió la violación, de manera oficiosa y con independencia de la parte que promueva la demanda de amparo.

Es decir, lo resuelto por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 177/2021, donde se dilucidó el punto de contradicción sobre el cual discurrieron este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, contiene parámetros objetivos vinculantes para los tribunales contendientes.

Entonces, si la Segunda Sala determinó que el tema objeto de estudio de la presente contradicción de tesis, fue resuelto mediante lo definido en la tesis jurisprudencial 2a./J. 68/2020 (10a.), esto es, previamente a la formulación de la denuncia que originó la presente contradicción de tesis, procede declararla improcedente, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 44/2012 (10a.), que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE SI LA DENUNCIA SE PRESENTÓ DESPUÉS



DE HABERSE EMITIDO LA JURISPRUDENCIA QUE RESUELVE EL PUNTO JURÍDICO A DEBATE.⁶ Cuando se denuncia una posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito y se advierte que sobre el punto jurídico a debate ya existe jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha contradicción debe declararse improcedente, toda vez que no ha lugar a fijar el criterio que debe prevalecer al encontrarse determinado."

Es oportuno decir que la tesis jurisprudencial 2a./J. 68/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye un criterio obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el cual se considera que tiene alcances genéricos.

En ese sentido, con el objetivo de generar seguridad jurídica, no sólo para los órganos jurisdiccionales, sino para los justiciables, debe entenderse que la tesis aprobada por este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, identificada con la clave **PC.III.L. J/1 L (11a.), de rubro:** "PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA VIOLACIÓN CONSISTENTE EN LA AUSENCIA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA O DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTA EN UNA ACTUACIÓN, SI LA PARTE QUEJOSA (PRINCIPAL O ADHESIVA) ES EL PATRÓN, DEBE PRECISAR LA FORMA EN QUE TRASCENDIÓ EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO.", ha sido superada, precisamente por virtud de lo dispuesto en la contradicción de tesis 177/2021, del índice de esa Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora, debido a que las sentencias de este Pleno de Circuito resultan vinculantes para los órganos jurisdiccionales del propio circuito, se considera oportuno dar a conocer a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la decisión aquí adoptada, con el propósito de realizar las anotaciones correspondientes en el *Semanario Judicial de la Federación*, en el sentido de que la tesis

⁶ Registro digital: 2000743. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 44/2012 (10a.). Décima Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 1193. Materia común. Tipo: jurisprudencia.



PC.III.L. J/1 L (11a.), de este Pleno de Circuito ha sido superada por virtud de la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se precisó en la ejecutoria de la contradicción de tesis 177/2021.

Al respecto, este Pleno de Circuito comparte la tesis PC.XVII.1 K (10a.), del Pleno del Decimoséptimo Circuito, que textualmente dispone:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS DECLARADA IMPROCEDENTE POR UN PLENO DE CIRCUITO AL EXISTIR JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE EL PUNTO DE DIVERGENCIA. LA DECISIÓN RELATIVA OBLIGA A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PROPIO CIRCUITO A APLICARLA.⁷ Si un Pleno de Circuito resuelve una contradicción de tesis en el sentido de declararla improcedente, debido a la existencia de una jurisprudencia temática que resuelve el tópico en estudio, dicha decisión obliga a todos los órganos jurisdiccionales del circuito, a aplicar la jurisprudencia temática relativa."

En las relacionadas consideraciones, lo conducente es declarar improcedente la contradicción de tesis.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis, en términos del considerando cuarto de esta sentencia.

SEGUNDO.—Resulta improcedente la contradicción de tesis, de conformidad con el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Infórmese a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la tesis con número de clave PC.III.L. J/1 L (11a.), de este Pleno de Circuito, ha sido superada.

⁷ Registro digital: 2009609. Instancia: Plenos de Circuito. Tesis: PC.XVII.1 K (10a.). Décima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 20, julio de 2015, Tomo II, página 1476. Materia: común. Tipo: aislada.



Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; 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 como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, por unanimidad de seis votos de los Magistrados Griselda Guadalupe Guzmán López (presidenta), Héctor Landa Razo (ponente), Jesús Alberto Ávila Garavito (en suplencia por ausencia de la Magistrada María Enriqueta Fernández Haggar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito), Cecilia Peña Covarrubias, José de Jesús Quesada Sánchez y Armando Ernesto Pérez Hurtado.

La secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, licenciada Yuridia Arias Álvarez, en términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; certifica que: en esta versión pública, relativa a la sentencia emitida en la contradicción de tesis 2/2021, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), PC.III.L. J/1 L (10a.) y aislada PC.XVII.1 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas, 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 196/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, febrero de 2021, Tomo I, página 952, con número de registro digital: 29638.

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 31 de marzo de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

