



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 12
TOMO III

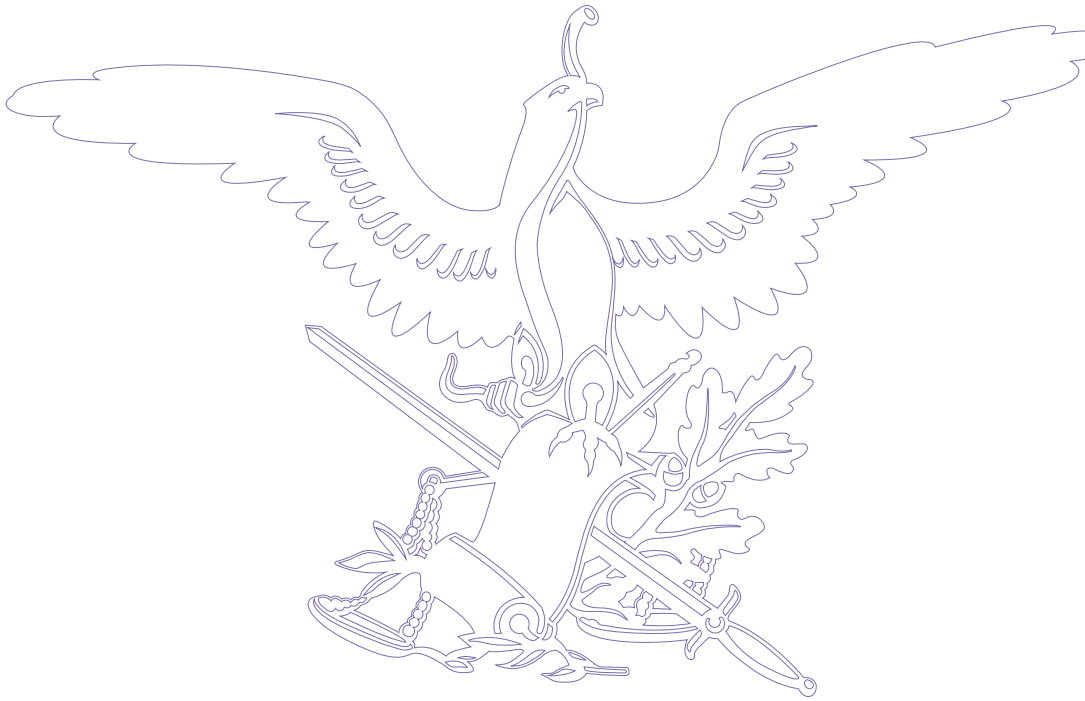
Abril de 2022

Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 12
TOMO III

Abril de 2022

Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

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°		BENJAMÍN RUBIO CHÁVEZ
	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 BARÁIBAR
	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 ZOSA
	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 CHILPANCIÑO, GUERRERO
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Acapulco	2°	Presidente 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

**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 Montaña

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

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

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

Mgda. Rosa González Valdés
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

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

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Benjamín Rubio Chávez
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 Espriú

**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. Fernando Andrés Ortiz Cruz
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 Zosa

**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

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

EXPENDIO AL PÚBLICO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO. ES UNA FUENTE FIJA DE JURISDICCIÓN FEDERAL QUE DERIVA DEL SECTOR HIDROCARBUROS E INTEGRA EL SUBSECTOR DE ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS QUE INCLUYE DISTRIBUIDORES A USUARIOS FINALES Y, POR TANTO, DEBE SUJETARSE A LA AUTORIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 10/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO QUINTO, DÉCIMO SÉPTIMO Y VIGÉSIMO TERCERO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE MARZO DE 2022. MAYORÍA DE DIECINUEVE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO ITURBE RIVAS, ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ LOYOLA PÉREZ, MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ, ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON, EMMA GASPAS SANTANA, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE OJEDA VELÁZQUEZ. DISIDENTES: JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ Y ROLANDO GONZÁLEZ LICONA,



QUIENES FORMULARON VOTO PARTICULAR. PONENTE: JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ. SECRETARIO: JOSÉ ENRIQUE DE JESÚS RODRÍGUEZ MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Resolución del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de **ocho de marzo del dos mil veintidós.**

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio presentado en la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el actuario judicial adscrito al Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de esa circunscripción, remitió el proveído de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, al que acompañó el original del escrito signado por *****, representante legal de *****, en que denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo **DA. 203/2020**, con los diversos emitidos por el Décimo Quinto y el Décimo Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los juicios de amparo **DA. 498/2019** y **DA. 502/2019**, respectivamente.

SEGUNDO.—Por auto de treinta de marzo del dos mil veintiuno, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **admitió** la denuncia de posible contradicción de criterios, la cual quedó registrada con el número **PC01.I.A.10/2021.C**

TERCERO.—Mediante proveídos de quince y dieciséis de abril, así como de catorce de mayo, todos de dos mil veintiuno, los órganos judiciales informaron su postura en cuanto a la vigencia de los criterios contenidos en los medios de defensa mencionados.

CUARTO.—Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintidós, se retornó el asunto al Magistrado José Luis Cruz Álvarez, integrante del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que formulara el proyecto de resolución.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de posible contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y el funcionamiento de los Plenos de Circuito, con sus modificaciones, relacionados a su vez con la circular SECNO/17/2021 de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, que determina que los órganos del propio Consejo continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta tanto entren en funciones los Plenos Regionales, en términos del referido Acuerdo General 8/2015 y demás normatividad aplicable, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por la parte quejosa en uno de los juicios cuyo criterio contiene **(DA. 203/2020)**.

TERCERO.—Como primer punto, se examinará si es existente la contradicción de criterios denunciada.

Para tal efecto, conviene informar el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120», que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS



DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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 la diversa 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, divulgada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital: 165077», que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para estimar existente una contradicción de tesis, es necesario que los órganos judiciales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que los aspectos fácticos que lo



rodean no sean exactamente iguales, es decir, que emitan diversa solución a una problemática jurídica semejante mediante un determinado ejercicio interpretativo.

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

1. Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Sentencia emitida el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve en el expediente DA. 498/2019.

"SÉPTIMO.—Se procede al análisis de los argumentos vertidos por la quejosa, identificados bajo los incisos **a), b), c) y d)**, mediante los cuales esencialmente aduce que no es equiparable la actividad de distribución con lo que debe entenderse por expendio al público y, por tanto, no encuadra dentro de las actividades enlistadas expresamente en el artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, para que se requiera la autorización correspondiente de la autoridad ambiental.

"A fin de dar solución a los planteamientos de referencia, es menester traer a colación el marco jurídico aplicable a la actividad consistente en el expendio al público de gas licuado de petróleo, mismo que corresponde a la actividad que desarrolla la quejosa, *****.

"En primer lugar, resulta oportuno señalar que el artículo 2, fracción IV,¹ de la **Ley de Hidrocarburos, dispone que su objeto consiste en regular las actividades en territorio nacional relativas al transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos.**

¹ **Ley de Hidrocarburos**

"**Artículo 2.** Esta ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

"...

"**IV.** El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos."



"Por su parte, el diverso numeral 4, fracción XXVIII, del ordenamiento legal en comento establece que los petrolíferos **son aquellos productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos**, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y **gas licuado de petróleo**, entre otros, distintos de los petroquímicos.²

"Asimismo, en el artículo 95 de la misma ley, se indica **que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal**, de tal forma que únicamente compete al Gobierno Federal dictar la regulación respectiva, incluyendo lo relativo a la protección al medio ambiente en el desarrollo de esa industria, con el fin de cumplir estrictamente con el desarrollo sustentable de las actividades que se llevan a cabo conforme a la misma.³

"Por último, el párrafo primero del numeral 129 de la Ley de Hidrocarburos señala que corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos dictar la normativa aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente en la industria correspondiente.⁴

² "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XXVIII. **Petrolíferos:** Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos."

³ "Artículo 95. La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

"Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta ley, en todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca."

⁴ "Artículo 129. Corresponde a la agencia emitir la regulación y la normatividad aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente en la industria de hidrocarburos, a fin de promover, aprovechar y desarrollar de manera sustentable las actividades de la industria de hidrocarburos."



"Por su parte, otro de los ordenamientos legales que norman las actividades de interés, es la **Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos**, la cual, en su artículo 3, fracción XI, **inciso d)**, define que el sector de hidrocarburos se conforma, entre otras, **por las actividades** de transporte, almacenamiento, distribución y **expendio al público de gas licuado de petróleo**; asimismo, el **inciso e)** del mismo precepto **refiere al** transporte, almacenamiento, distribución y **expendio al público de petrolíferos**.⁵

"De igual manera, en la parte que interesa del artículo 4 de la ley de referencia, se indica que en lo no previsto por aquélla, serán de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras que ahí se precisan.⁶

En ese sentido, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente** en su parte conducente, a través del artículo 28, fracción II, **contempla la obligación a cargo de quienes pretendan llevar a cabo actividades referentes a la industrial de petróleo, petroquímica**, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica **de obtener previamente la autorización en materia de impacto ambiental** de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁷

⁵ **Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.**

"**Artículo 3o.** Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"**XI. Sector hidrocarburos o sector:** Las actividades siguientes: ...

"**d.** El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo;

"**e.** El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos."

⁶ "**Artículo 4o.** En lo no previsto por la presente ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

"**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la secretaria establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar



"Una vez establecido el marco jurídico aplicable al expendio al público de gas licuado de petróleo (LP), resulta necesario analizar el contenido del 'Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera', impugnado mediante el juicio contencioso administrativo.

"Al respecto, en el quinto párrafo del apartado denominado 'CONSIDERANDO' del Acuerdo impugnado, la autoridad demandada en el juicio de origen, a quien la quejosa atribuyó su emisión, señaló las razones por las cuales las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y expendio al público simultáneo, requieren autorización para emitir olores, gases, o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, como se advierte de lo siguiente:

"Que las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural, expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), **de conformidad con el artículo 3o., fracción XI, incisos e) y d), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, pertenecen al sector hidrocarburos por lo que les es exigible por la agencia la autorización para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera con fundamento en los artículos 3o., 6o., fracciones I, IV y IX y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.**'

desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la secretaría:

"...

"II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica."



"De la transcripción anterior se advierte que la autoridad demandada precisó que **las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo y otros, pertenecen al sector de hidrocarburos** en términos del artículo 3, fracción XI, incisos d) y e), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; como se explicó al inicio del presente considerando.

"Asimismo, se desprende que la razón vertida por la autoridad emisora del acuerdo impugnado, para considerar exigible la autorización contemplada en los numerales 3, 6, fracción (sic) I, IV y IX y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, a las actividades mencionadas en el párrafo precedente, radica en el simple hecho de que pertenecen al sector hidrocarburos.

"De tal forma, resulta necesario analizar lo relativo a la autorización a la que se hace referencia en el párrafo quinto del acuerdo impugnado, misma que se funda en los artículos 3, 6, fracciones I, IV y IX, así como 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, mismos que son del tenor literal siguiente:

"**Artículo 3o.** Son asuntos de competencia federal, en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los que señalan el artículo 5o. de la ley y el artículo 3o., fracción XI de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.'

"**Artículo 6o.** Para los efectos de este reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:

"I. Actividades del sector hidrocarburos: Las actividades comprendidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.



" ...

"IV. Fuente fija: Toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera;

" ...

"IX. Licencia de funcionamiento: **La licencia ambiental única o la autorización que expide la secretaría para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la ley. Esta definición comprende a la autorización a que se refiere el artículo 7o., fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.**'

"**Artículo 18.** Sin perjuicio de las autorizaciones que expidan otras autoridades competentes, las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requerirán licencia de funcionamiento expedida por la secretaría, la que tendrá una vigencia indefinida.'

"El primero de los preceptos aludidos pone de manifiesto: por una parte, que en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los asuntos de competencia federal se encuentran contemplados en el artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los cuales se encuentran relacionados con la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción; y por otra, que el artículo 3, fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, define las actividades que comprenden el sector hidrocarburos, como se ha venido mencionando a lo largo de la presente ejecutoria.

"Ahora, el segundo de los preceptos transcritos, artículo 6 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Mate-



ria de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, amplía el catálogo de definiciones que se contemplan en la ley relativa, particularmente en la fracción IV, lo concerniente a las fuentes fijas, y en la fracción IX, el concepto de licencia de funcionamiento.

"Respecto de las fuentes fijas, señala que las constituyen aquellas instalaciones establecidas en un solo lugar, que tengan como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

"Por lo que hace a la segunda figura, esto es, la licencia de funcionamiento, la fracción IX del artículo 6 del reglamento de mérito, precisa que se trata de la denominada Licencia Ambiental Única o la autorización que expide la secretaría del ramo, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la propia ley.

"Asimismo, **señala expresamente que la definición de la licencia de funcionamiento comprende a la autorización a que se refiere el artículo 7, fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, esto es, la autorización para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera por las instalaciones del sector hidrocarburos, contemplada a su vez en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de su reglamento.**

"Finalmente, el artículo 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, expresamente señala que las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requieren licencia de funcionamiento expedida por la secretaría del ramo, a saber, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"Con base en lo anterior, es posible concluir que la autorización aludida en el párrafo quinto del acuerdo impugnado, **se trata de aquella que expide la**



Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la ley; cuyo origen reside esencialmente en la fracción IX del artículo 6 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

"Así, tomando en consideración que el precepto legal en cita hace referencia al artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, resulta necesario traer a cuenta su contenido, como se muestra a continuación:

"Artículo 111 BIS. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría.

"Para los efectos a que se refiere esta ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos.

"El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera."

"De una interpretación literal del precepto transcrito, se desprende claramente quiénes están obligados a contar con el requisito aludido en el diverso numeral 6, fracción IX, del reglamento de la ley en comento, puesto que se señala expresamente que **las fuentes fijas de jurisdicción federal** deberán obtener la autorización de la autoridad competente para que emitan o puedan emitir olores, gases, o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

"Además, determina que las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de



generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera, así como de tratamiento de residuos peligrosos se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal.

"Inclusive, en el último párrafo del artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se menciona que a través del reglamento que se expida, **contemplará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados**, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

"Bajo este tenor, es preciso señalar que a través del numeral 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se enlistan expresamente los subsectores específicos a los que hace mención el artículo 111 BIS de la ley relativa, esto es, los sectores industriales señalados en el segundo de los preceptos en comento, que son considerados como fuentes fijas de jurisdicción federal; como se advierte de la siguiente transcripción.

"Artículo 17 BIS. Para los efectos del presente reglamento, **se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la ley, como fuentes fijas de jurisdicción federal los siguientes:**

"A) Actividades del sector hidrocarburos

"I. Extracción de hidrocarburos;

"II. Refinación de petróleo;

"III. Petroquímicos; incluye procesamiento de cualquier tipo de gas;

"IV. Fabricación de petrolíferos;

"V. Transportación de petróleo crudo por ductos; incluye operación de las instalaciones;



"VI. Transportación de gas natural y otros tipos de gases por ductos; incluye operación de las instalaciones; incluye la distribución de gas por ducto a consumidores;

"VII. Almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluye distribuidores a usuarios finales;

"VIII. Transportación de petroquímicos por ductos; incluye la operación de las instalaciones, y

"IX. Transportación de petróleo refinado por ductos; incluye la operación de las instalaciones.'

"Ahora, tomando en consideración que la parte conducente del precepto transcrito, sí señala en forma limitativa las actividades de los subsectores específicos correspondientes a cada uno de los sectores industriales contempladas en dicho catálogo para que sean considerados como fuentes fijas de jurisdicción federal y entre el propio catálogo de las actividades enlistadas a lo largo de las nueve fracciones, dentro del apartado A) sector hidrocarburos, no se contempla el expendio al público de gas licuado de petróleo; es suficiente para sostener que tal actividad no puede ser considerada como fuente fija de jurisdicción federal.

"Luego, si el citado artículo 17 BIS, a lo largo de sus nueve fracciones, contenidas en el apartado A que corresponde a las actividades del sector hidrocarburos, no contempla el expendio al público de gas licuado de petróleo, a fin de que sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal; no es válido señalar que para la realización de aquélla, se requiera la autorización establecida en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"Si bien es cierto, la actividad consistente en el expendio al público de gas licuado de petróleo, es de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en los artículos 2, fracción IV y 95 de la Ley de Hidrocarburos; y la misma conforma el sector hidrocarburos de acuerdo con la definición del artículo 3, fracción XI, inciso d), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al



Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como ha quedado demostrado al inicio del presente considerando.

"Sin embargo, estos dos aspectos no son suficientes para determinar que la misma deba ser considerada como fuente fija de jurisdicción federal, para que a su vez, quien la lleve a cabo esté obligado a obtener la licencia a la que se hace referencia en el acuerdo impugnado, específicamente, la licencia ambiental aludida en el artículo 6o., fracción IX, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

"Lo anterior es así por el hecho de que, la primera condición para requerir la autorización (licencia ambiental) de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la realización de alguna de las actividades enunciadas en cualquiera de los subsectores específicos, pertenecientes a cada uno de los sectores industriales que se engloban en los apartados A) a K) del numeral 17 BIS del reglamento de la ley referida a fin de que se considere fuente fija de jurisdicción federal.

"Posterior a la clasificación de la actividad de que se trate como fuente fija de jurisdicción federal, es necesario que se cumpla con la segunda condición, a saber, que su operación y funcionamiento emita o pueda emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

"Luego, si el expendio al público se trata de una actividad que no se encuentra expresamente señalada dentro del catálogo del apartado A), actividades del sector hidrocarburos, así como en ninguna otra de los restantes apartados A) a K) del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, es decir, no cumple con el primero de los requisitos para que sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal; para su realización no se requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente, en términos de los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 7, fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.



"Por tanto, este órgano colegiado estima que resultan **fundados** los argumentos expuestos por la quejosa, identificados en los incisos **a), b) c) y d)**, tendentes a demostrar la ilegalidad del 'Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera' impugnado, toda vez que el mismo vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, en atención a su indebida fundamentación, habida cuenta que ha quedado demostrado que la Sala responsable realizó una indebida interpretación de los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 BIS del reglamento de la ley referida, en relación con lo dispuesto en el artículo 7, fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

"Se afirma lo anterior, en razón de que la Sala erróneamente consideró que la figura de distribución que se indica en la fracción VII del apartado A), actividades del sector hidrocarburos, del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, es equiparable a lo que debe entenderse como expendio al público.

"En efecto, el artículo 4, en sus fracciones XI y XIII, de la Ley de Hidrocarburos, respectivamente, define los conceptos distribución y expendio al público, realizados dentro del sector hidrocarburos como se demuestra del contenido de los mismos de la siguiente forma:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"**XI. Distribución:** Actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado, de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos desde



una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final;

"...

"XIII. Expendio al público: La venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compración y de carburación, entre otras."

"Por otra parte, en atención a los alegatos vertidos por la autoridad tercero interesada, dígamele que deberá estarse a lo expuesto en el presente considerando, en razón de que éstos no forman parte de la litis planteada."

2. Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Sentencia dictada el siete de agosto de dos mil veinte en el expediente DA. 502/2019.

"SEXTO.—El primer concepto de violación es sustancialmente fundado.

"Los artículos 4, fracciones XI, XIII, XVI, XXIV y XXVIII, de la Ley de Hidrocarburos, 2, fracciones XXII y XXIII, 5, fracciones III y V, 35 y 41 del reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, disponen lo siguiente:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XI. **Distribución:** Actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado, de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final;

"...



"XIII. **Expendio al público:** La venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras;

"...

"XVI. **Gas licuado de petróleo:** Aquel que es obtenido de los procesos de refinación del petróleo y de las plantas procesadoras de gas natural, y está compuesto principalmente de gas butano y propano;

"...

"XXIV. **Permisionario:** Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, o cualquier particular que sea titular de un permiso para la realización de las actividades previstas en esta ley;

"...

"XXVIII. **Petrolíferos:** Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.'

"**Artículo 2.** Para efectos de este reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos, se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XXII. **Usuario:** El permisionario que solicita o utiliza los servicios de otro permisionario;

"XXIII. **Usuario final:** La persona que adquiere para su consumo hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.'



"**Artículo 5.** Corresponde a la Comisión regular y supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las **actividades siguientes:**

"...

"**III. Distribución** de gas natural y petrolíferos;

"...

"**V. Comercialización y expendio al público** de gas natural y petrolíferos.'

"**Artículo 35.** La distribución comprende la actividad de adquirir, recibir, guardar y, en su caso, conducir gas natural y petrolíferos, para su expendio al público o consumo final. La distribución podrá llevarse a cabo mediante ducto, auto-tanques, vehículos de reparto, recipientes portátiles, recipientes transportables sujetos a presión, así como los demás medios que establezca la Comisión en las disposiciones administrativas de carácter general que emita, para su entrega a los usuarios o usuarios finales, en sus instalaciones o las instalaciones de aprovechamiento, según corresponda.

"Los permisionarios de distribución de gas licuado de petróleo podrán acordar esquemas con otros permisionarios, a fin de intercambiar sus recipientes portátiles y recipientes transportables vacíos, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que expida la Comisión.'

"**Artículo 41.** El expendio al público de gas natural y petrolíferos podrá llevarse a cabo a través de estaciones de servicio con fin específico, bodegas de expendio, estaciones de servicio multimodales, así como los demás medios que establezca la Comisión mediante disposiciones administrativas de carácter general.

"Los productos que se expendan al público únicamente podrán adquirirse de un permisionario.'

"De las normas transcritas emerge, en lo que interesa, que:



"• El gas licuado de petróleo es un petrolífero compuesto, principalmente, de gas butano y propano.

"• La distribución es la actividad logística relacionada con la repartición y traslado de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos, desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final; comprende las actividades de adquirir, recibir, guardar y, en su caso, conducir para su entrega a los usuarios o usuarios finales, en sus instalaciones o las instalaciones de aprovechamiento, según corresponda.

"• La actividad de expendio al público es la venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras.

"• Permisionario es Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, o cualquier particular que sea titular de un permiso para la realización de las actividades previstas en esta ley.

"• Usuario es el permisionario que solicita o utiliza los servicios de otro permisionario.

"• Usuario final es la persona que adquiere para su consumo hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.

"Por tanto, contra lo considerado por la Sala responsable, las actividades de distribución y expendio al público son distintas entre sí y no se aprecia que la primera comprenda a la segunda, sino que se trata de las actividades para hacer llegar el gas natural o los petrolíferos a uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final; es decir, la distribución es una actividad previa y diferente del expendio al público, lo que se corrobora con el artículo 5, fracciones III y V, del reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos.

"No obsta que la fracción VII del apartado A del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en



Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera,⁸ prevea como subsector específico de las actividades del sector hidrocarburos, el 'almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluyendo distribuidores a usuarios finales', ya que si bien el usuario final es la persona que adquiere para su consumo hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, lo cual puede darse mediante la actividad de expendio al público; también lo es que, como se precisó, la distribución es una actividad diversa e independiente de la de expendio al público y, por ende, debe entenderse que el distribuidor a usuario final realiza una actividad diferente a la de expendio al público.

"En esos términos, el expendio al público no puede considerarse una actividad integrante de los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁹ como fuentes fijas de jurisdicción

⁸ **Artículo 17 BIS.** Para los efectos del presente reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la ley, como fuentes fijas de jurisdicción federal los siguientes:

"A) Actividades del sector hidrocarburos

"I. Extracción de hidrocarburos;

"II. Refinación de petróleo;

"III. Petroquímicos; incluye procesamiento de cualquier tipo de gas;

"IV. Fabricación de petrolíferos;

"V. Transportación de petróleo crudo por ductos; incluye operación de las instalaciones;

"VI. Transportación de gas natural y otros tipos de gases por ductos; incluye operación de las instalaciones; incluye la distribución de gas por ducto a consumidores;

"VII. Almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluye distribuidores a usuarios finales;

"VIII. Transportación de petroquímicos por ductos; incluye la operación de las instalaciones, y

"IX. Transportación de petróleo refinado por ductos; incluye la operación de las instalaciones."

⁹ **Artículo 111 BIS.** Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría.

"Para los efectos a que se refiere esta ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos.

"El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera."



federal ni, por tanto, que requiera autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

"De ahí que, contra lo considerado por la Sala responsable, el 'Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera', publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de octubre de dos mil dieciocho, al establecer un formato para los regulados que cuentan con estaciones de servicio de expendio al público de gas licuado de petróleo, a fin de que cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera, contraviene lo dispuesto en los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

"Por ende, en la sentencia reclamada se interpretaron indebidamente las normas que regulan las autorizaciones en materia de protección al ambiente para la industria de hidrocarburos y, en consecuencia, se violó el derecho al debido proceso de la parte actora, ahora quejosa.

"No obsta que la actividad de expendio al público, al pertenecer a la industria de hidrocarburos, sea de jurisdicción federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 95¹⁰ y el título tercero 'De las demás actividades de la industria

¹⁰ **Artículo 95.** La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

"Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta ley, en todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca."



de hidrocarburos', capítulo V 'Del expendio al público', ambos de la Ley de Hidrocarburos, así como el diverso 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos,¹¹ dado que ello no la ubica entre los subsectores específicos pertenecientes al sector industrial de 'petróleo y petroquímica', a fin de poder considerarlo dentro de las fuentes fijas de jurisdicción federal a que se refiere el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"En esas condiciones, siendo inconstitucional la sentencia reclamada, en el aspecto indicado, procede conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal que se solicita, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita otra en la que considere que el expendio al público no puede considerarse como una actividad integrante de los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como fuentes fijas de jurisdicción federal ni, por tanto, que requiera autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

"No se analizan los restantes conceptos de violación dado que su estudio no cambiaría el sentido del fallo."

3. Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Sentencia emitida el veintidós de julio de dos mil veinte en el expediente DA. 203/2020.

"OCTAVO.—Una vez expuestas las consideraciones de la sentencia recurrida, se procede al examen de los conceptos de violación expresados por la empresa quejosa.

¹¹ "Artículo 3o. Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XI. Sector hidrocarburos o sector: Las actividades siguientes:

"...

"d. El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo."



"En el **primer** concepto de violación, manifiesta la empresa quejosa que la sentencia reclamada, contraviene los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Precisa que la Sala responsable realizó una interpretación incorrecta de los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación, en relación con lo dispuesto en el artículo 7, fracción II, de la Ley de Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y concluyó ilegalmente que la actividad de 'expendio al público' de gas licuado de petróleo debía contar con autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera, no obstante que dicha actividad no aparece comprendida en el listado de subsectores específicos que de forma limitativa señala el artículo 17 BIS citado.

"Sostiene que la Sala resolutora afirmó que las actividades de distribución y de expendio al público, resultaban equiparables entre sí, y que la actividad de distribución que establece el apartado A), fracción VII del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación, también abarcaba la actividad de expendio al público, con lo cual contravino lo dispuesto en los artículos 4, fracciones XI y XIII, 48, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, y lo dispuesto en los artículos 2, fracciones II, VIII, IX, XXIV, 35 y 41 del reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, ya que del análisis de dichos preceptos se obtiene que son independientes una de otra y con una regulación que es exclusiva a cada una, lo que impide equipararlas entre sí.

"Por otra parte, en el primer apartado, la empresa quejosa resume diversas consideraciones expuestas en la sentencia reclamada y señala que son incorrectas.



"Explica que el artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación, sí señala en forma limitativa los subsectores específicos que se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal y, por tanto, quiénes están obligados a obtener autorización de la autoridad ambiental en materia de emisión de contaminantes a la atmósfera.

"Destaca que una actividad que no esté enlistada expresamente en dicho precepto, no requiere autorización de la autoridad ambiental, en sujeción al principio de legalidad que prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Indica que el hecho de que la actividad de expendio al público sea de jurisdicción federal y además pertenezca a la industria de los hidrocarburos, no conlleva la obligación de obtener licencia de la autoridad ambiental en materia de emisión de contaminantes, dado que la obligación se actualiza sólo si la actividad es catalogada como fuente fija de jurisdicción federal, para lo cual debe estar prevista en la norma reglamentaria, lo cual no acontece, porque el artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no la contempla.

"Refiere que no existen otras leyes de aplicación federal que se ocupen de regular las cuestiones a que se refiere el artículo 111 BIS de la ley mencionada y el artículo 17 BIS de su reglamento.

"Asevera que no es verdad que otras disposiciones de menor jerarquía a un reglamento, como es el caso del acto impugnado, puedan ampliar al catálogo de actividades o subsectores específicos que se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, en virtud de que el artículo 111 BIS referido, confiere en forma exclusiva al Ejecutivo Federal, a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, la facultad de establecer los subsectores específicos que se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal en materia de emisión de contaminantes, por lo que ninguna otra autoridad administrativa está autorizada para ampliar el catálogo de actividades que requieren licencia para la emisión de contaminantes.



"Precisa que de los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 BIS, inciso A, del Reglamento de la Ley en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera, se desprende que la obligación de obtener autorización en materia de emisión de contaminantes, se actualiza siempre y cuando la actividad de que se trate sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal, lo cual ocurrirá siempre que la actividad de que se trate pertenezca a uno de los subsectores específicos que establezca el reglamento de dicha ley, esto es, en el artículo 17 BIS mencionado, en su fracción A).

"Estima que si la actividad de que se trata no está listada en alguno de los subsectores específicos a que se refiere el artículo 17 BIS del reglamento, no podrá ser catalogada como fuente fija de jurisdicción federal, por tanto, no estará obligada a obtener licencia para la emisión de contaminantes a la atmósfera, toda vez que no se actualiza el supuesto jurídico necesario para que la obligación surja, esto es, que la actividad sea catalogada legalmente como fuente fija de jurisdicción federal, lo que ocurre si únicamente está listada en el catálogo de subsectores específicos que señala el reglamento de la ley.

"En ese orden de ideas, asevera que la Sala responsable interpreta de forma indebida el artículo 17 BIS, inciso A), ya que dicho numeral sí contempla un catálogo taxativo o limitativo de las actividades del sector hidrocarburos que son consideradas como fuentes fijas de jurisdicción federal, ya que el legislador fue claro en establecer en el artículo 111 BIS, que sería (sic) la norma reglamentaria, es la que establecería cuáles serían los subsectores específicos que estarían obligados a obtener la autorización de la autoridad ambiental, sin que el legislador haya prevenido que los subsectores específicos de cada rama de la industria de la jurisdicción federal, podrían ser establecidos en otras normas secundarias que no fuera el reglamento emitido por el Ejecutivo Federal.

"Aduce, que el hecho de que la actividad de expendio al público sea de jurisdicción federal y pertenezca a la industria de los hidrocarburos, no implica, por eso, que sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal y, por ende, que esté obligada a obtener autorización de la autoridad ambiental, ya que se trata de cosas diferentes, pues dicho carácter se tendría únicamente si



la actividad estuviera contemplada en el catálogo que regula el artículo 17 BIS del reglamento mencionado, lo cual no es así, por lo que no requiere de la autorización emitida por la autoridad ambiental.

"Explica que el hecho de que la actividad de expendio no esté contemplada en el catálogo de actividades que integran los subsectores específicos de las actividades de la industria y que son catalogados como fuentes fijas de jurisdicción federal, implica únicamente que el Ejecutivo Federal determinó que dicha actividad no ameritaba sujetarse a la regulación en materia de emisión de contaminantes, ya que de otra forma, la hubiera anexado al catálogo que establece el artículo 17 BIS, apartado A.

"Precisa que al dos de marzo de dos mil quince, en que entró en vigor la reforma al artículo 17 BIS, apartado A, fracción VIII, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera, ya se encontraba en vigor la Ley de Hidrocarburos, que hace referencia a la actividad de expendio al público y distribución, de manera que el marco jurídico ya preveía por separado las actividades de expendio al público y distribución, razón por la cual la primera pudo haber sido incluida expresamente en el artículo 17 BIS, apartado A, como actividad perteneciente al sector hidrocarburos, considerada como fuente fija de jurisdicción federal que se sujetaría a la obligación en materia de emisión de contaminantes, sin que haya ocurrido así, lo que hace concluir que no fue intención del Ejecutivo Federal incluirla en ese catálogo.

"Agrega que el 'expendio al público' es de jurisdicción federal y pertenece a la industria de los hidrocarburos, y como no está listada en alguno de los subsectores específicos que refiere el artículo 17 BIS del reglamento, no puede ser catalogada como fuente fija de jurisdicción federal; por ende, no está obligada a obtener licencia de la autoridad ambiental en materia de emisión de contaminantes. Robustece su planteamiento, argumentando que no es válido considerar que otras disposiciones de menor jerarquía a un reglamento, como es el caso del acto impugnado, pueden ampliar al catálogo de actividades o subsectores específicos, ya que si el titular del Ejecutivo no la incluyó en la disposición reglamentaria específica, se debe entender que determinó que la actividad de



expendio al público no ameritaba sujetarse a la regulación en materia de emisión de contaminantes.

"En el **segundo apartado** la empresa quejosa sostiene que la Sala responsable pretende desconocer el marco jurídico que diferencia entre las actividades de distribución y de expendio de petrolíferos.

"Alega que la Sala responsable interpretó en forma aislada y errónea el artículo 35 del reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, porque de su contenido no se puede concluir que la distribución y expendio al público de gas se puedan equiparar; por el contrario, de los artículos 4, fracciones XI y XIII, 48, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos; y 2, fracciones II, VIII, IX y XXIV, 35 y 41 del propio reglamento, se advierte que son actividades diferentes e independientes, dado que una no comprende a la otra, puesto que la segunda no constituye una especie de distribución.

"Señala que tales disposiciones diferencian ambas actividades, porque son prerrogativas que resultan diferentes entre sí para el titular de cada uno de los permisos, sin que al respecto ninguno de los ordenamientos establezca que la actividad de distribución englobe a la actividad de expendio al público, como sí acontecía en el derogado Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

"Precisa que el hecho de que los ordenamientos jurídicos vigentes sí hagan diferencias entre ambas actividades, es suficiente para que pueda afirmarse válidamente que se trata de actividades independientes una de otra, con regulación específica, por lo que jurídicamente no pueden ser equiparadas, pues la ley sí distingue, por lo que el intérprete también debe hacerlo.

"Sostiene que carece de base jurídica que la actividad de expendio sea una especie de la actividad de distribución, toda vez que ningún precepto jurídico de la Ley de Hidrocarburos o el reglamento de su título tercero, validan tal afirmación, por el contrario, se advierte que la actividad de expendio es diversa a las otras que señala el artículo 48, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, como al igual es la actividad de distribución, sin que la norma aplicable señale que la primera forma parte de la segunda.



"Explica que si bien en la actividad de distribución y en la de expendio, en ambas se realiza la venta de petrolíferos con el usuario final, esto no es suficiente para pretender equiparar una actividad con otra.

"Afirma que la Sala responsable perdió de vista que la actividad de distribución presenta diversas notas que la diferencian de la de expendio, conforme a los artículos 4o., fracciones XI, XIII, 48, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, 2o., fracciones II, VIII, IX y XXIV, 35 y 41 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, como a saber son: a) la actividad de distribución requiere el traslado del petrolífero de un lugar a otro, mientras que en el expendio no existe dicho traslado, en virtud de que se trata de una instalación fija a la cual acude el usuario final para recibir el despacho del combustible; b) el distribuidor puede suministrar gas LP a otro permisionario como puede ser un expendedor al público, mientras que este último sólo puede suministrar al usuario final, por lo que la distribución no significa necesariamente el suministro de gas LP para su consumo final; c) el distribuidor no puede realizar la distribución en la misma planta en donde almacena el petrolífero, mientras que el expendedor al público realiza el trasiego en sus instalaciones que se denominan estaciones de servicio; y, d) la distribución requiere necesariamente de la existencia de una planta para el almacenamiento del gas licuado de petróleo y del uso de autotanques y vehículos de reparto para su suministro, mientras que el expendedor al público sólo requiere de una instalación fija en donde realiza las operaciones de trasvase con los usuarios finales.

"Indica que las actividades de distribución y expendio al público son esencialmente diferentes entre sí, por lo cual resulta indebido pretender equipararlas en función de una sola característica que ambas actividades comparten, esto es, que en ambas se realiza el despacho de gas LP con el usuario final.

"Sostiene que para afirmar válidamente que el expendio al público también puede considerarse distribución, se requería que la norma jurídica en vigor estableciera que la actividad de expendio al público es una especie de la actividad de distribución, cuestión que no aconteció, por el contrario, al expedirse la Ley de Hidrocarburos y el reglamento de su título tercero, el creador de la norma diferenció expresamente ambas actividades, definiéndolas a cada una y regulándolas por separado, con lo cual quedó de manifiesto su intención de separar



y distinguir a la distribución del expendio al público, de no ser así, habría conservado el anterior sistema de clasificación adoptado por el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, en el cual sí se consideraba como distribución a los permisos de estaciones de gas LP para carburación, lo cual no sucedió.

"Estima, que esa afirmación es ilegal, porque se contrapone al marco jurídico vigente en donde no existe la distribución en estaciones de servicio con fin específico, toda vez que dicha actividad deja de ser distribución y se convierte en expendio al público, tan es así, que los permisos de distribución mediante estación de gas LP para carburación fueron renombrados por la Comisión Reguladora de Energía a través del Acuerdo A/012/2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dos de agosto de dos mil dieciséis, para adecuarlos a la regulación actual, siendo denominados actualmente como permisos de expendio al público mediante estación de servicio con fin específico.

"Indica que las condiciones de su permiso no fueron modificadas, lo cual significa que la actividad autorizada puede seguir realizándola como expendio al público; empero, es cierto que ese acto administrativo se debe adecuar al marco jurídico vigente sin lesionar derechos adquiridos, en razón de que está vinculada a su cumplimiento, pero, conforme a las disposiciones actuales, su actividad no es una distribución.

"Los argumentos de disenso reseñados se consideran **infundados**, por las razones siguientes:

"Se sostiene lo expuesto, porque contrario a lo que expone la empresa quejosa, este órgano jurisdiccional estima que la interpretación que realizó la Sala responsable del marco normativo aplicable, es correcta para reconocer la validez del acuerdo de carácter general impugnado.

"Esto es así, toda vez que el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone:

"**Artículo 111 BIS.** Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría. Para



los efectos a que se refiere esta ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias químicas, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos. El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.’

"De dicho precepto se desprende que, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría y que, para los efectos a que se refiere esa ley, se considerarán fuentes fijas de jurisdicción federal, entre otras, la industria del petróleo y petroquímica. Del mismo modo, en cuanto a la cláusula habilitante que otorga el referido precepto al Ejecutivo, es para que en el reglamento que al efecto se expida se determinen los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales precisados.

"En ese sentido el artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, establece:

"**Artículo 17 BIS.** Para los efectos del presente reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la ley, como fuentes fijas de jurisdicción federal los siguientes:

"**A) Actividades del sector hidrocarburos**

"I. Extracción de hidrocarburos;

"II. Refinación de petróleo;

"III. Petroquímicos; incluye procesamiento de cualquier tipo de gas;

"IV. Fabricación de petrolíferos;



"V. Transportación de petróleo crudo por ductos; incluye operación de las instalaciones;

"VI. Transportación de gas natural y otros tipos de gases por ductos; incluye operación de las instalaciones; incluye la distribución de gas por ducto a consumidores;

"VII. Almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluye distribuidores a usuarios finales;

"VIII. Transportación de petroquímicos por ductos; incluye la operación de las instalaciones, y

"IX. Transportación de petróleo refinado por ductos; incluye la operación de las instalaciones.'

"De cuya transcripción se desprende que el subsector específico del sector de hidrocarburos, en lo que interesa al caso, son los petroquímicos incluyendo cualquier tipo de gas (fracción III), almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos incluye distribuidores a usuarios finales (fracción VII), así como el transporte de petroquímicos por ductos incluyendo la operación de instalaciones.

"En esa virtud, el señalamiento de la empresa quejosa de que las actividades enlistadas en ese dispositivo deben entenderse de manera limitativa, carece de sustento, atendiendo a lo previsto en el artículo 6o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, toda vez que éste dispone:

"**Artículo 6o.** Para los efectos de este reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:

"I. Actividades del sector hidrocarburos: Las actividades comprendidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos.



" ...

"IV. Fuente fija: Toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.¹

"Este ordenamiento remite a las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente para definir las actividades del sector hidrocarburos remite a las establecidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos, en la que se define el término 'fuente fija' como toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera, y en cuanto interesa al caso, el inciso d) prevé expresamente la actividad de 'expendio al público de gas licuado de petróleo', como se puede evidenciar de su transcripción.

"**Artículo 3o.** Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por: ...

"XI. Sector hidrocarburos o sector: Las actividades siguientes:

" ...

"d. El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo.¹

"En suma, se colige con claridad que la actividad de expendio al público de gas licuado de petróleo, deriva del sector hidrocarburos e integra al subsector de almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos que incluye a distribuidores a usuarios finales; previsto en la fracción VII del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protec-



ción al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

"Consecuentemente, el expendio al público de gas licuado de petróleo, sí es una fuente fija de jurisdicción federal que debe sujetarse a la autorización prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"Robustece dicho aserto, lo dispuesto en los artículos 4, fracción XIII y 95 de la Ley de Hidrocarburos, que se transcriben:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XIII. Expendio al público: La venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras.'

"**Artículo 95.** La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.'

"Toda vez que el primer ordenamiento, en lo que interesa al caso, define al 'expendio al público' como la venta al menudeo al consumidor de gas natural y otros petrolíferos, en instalaciones con fin específico; en tanto que el segundo precepto establece que la industria de hidrocarburos es competencia exclusiva de la Federación y, si una fuente fija son las instalaciones en un solo lugar que puede tener, entre otras, la finalidad de desarrollar procesos comerciales que generen emisiones contaminantes a la atmósfera, es patente que una instalación fija para el expendio al público de gas licuado de petróleo sí es una fuente fija de jurisdicción federal.



"Además de que de las constancias procesales que obran a fojas 40 a 46 del juicio de nulidad, se observa que la Dirección General de Gas LP, de la Secretaría de Energía, autorizó a la empresa quejosa a instalar y operar una estación de gas LP, para carburación, comprar gas LP, almacenarlo y venderlo a vehículos de combustión interna, en el lugar que se menciona en el propio permiso.

"De tal manera, que la empresa quejosa se encuentra dentro del supuesto de fuente fija de jurisdicción federal porque cuenta con la instalación establecida en el lugar indicado, con el propósito de operar las estaciones de carburación y la comercialización de gas licuado de petróleo para su uso en vehículos de combustión interna, cuyas actividades generan o pueden generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

"En consecuencia, este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la Sala responsable al reconocer la validez del acuerdo de carácter general reclamado es correcta, porque la empresa quejosa sí requiere de licencia de funcionamiento para cada estación de carburación en donde comercializa gas licuado de petróleo para su uso en vehículos de combustión interna."

De lo expuesto se desprende que en los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes, el acto impugnado mediante el juicio de nulidad fue el "Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera", publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de octubre de dos mil dieciocho.

En los fallos con que se resolvieron los amparos directos, los Tribunales Colegiados de Circuito arribaron a conclusiones diferentes, pues el **Décimo Quinto y el Décimo Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito** sostuvieron que la actividad de **expendio al público** de gas licuado de petróleo no puede ser considerada como fuente fija de jurisdicción federal y, por ende, para su realización no se requiere la autorización prevista en el artículo



111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dado que no se ubica en alguno de los subsectores específicos previstos en el diverso 17 BIS de su reglamento.

Mientras que el **Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió que la actividad de **expendio al público** de gas licuado de petróleo es una fuente fija de jurisdicción federal que debe sujetarse a la autorización prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues deriva del sector hidrocarburos e integra el subsector de almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos que incluye a distribuidores finales en términos de la fracción VII del diverso 17 BIS de su reglamento.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que existe la contradicción de tesis denunciada, dado que los mencionados Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los respectivos juicios de amparo, examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales adoptando criterios jurídicos discrepantes con motivo de diversas interpretaciones jurídicas de los mismos elementos de conocimiento.

En las relatadas condiciones, la contradicción se centra en determinar si la actividad de expendio al público de gas licuado de petróleo debe ser considerada fuente fija de jurisdicción federal que requiere de la autorización prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es conveniente precisar que el hecho de que los tribunales contendientes no hubieran publicado alguna tesis relativa a los criterios que sostuvieron, no impide arribar a la conclusión expuesta, pues como quedó visto, la divergencia en sus conclusiones se desprende de las ejecutorias correspondientes.

Resulta aplicable, por analogía, la tesis aislada 1713 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice* 1917-septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte –SCJN Décima Cuarta Sección– Jurisprudencia, página 1944, «con número de registro digital: 1003592», que establece:



"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."

CUARTO.—Una vez demostrada la existencia de la contradicción, es necesario que este Pleno de Circuito determine el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia conforme a lo dispuesto por el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

Para tal efecto, conviene dar noticia de lo previsto por el artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos:

"Artículo 95. La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria. ..."

El precepto transcrito dispone que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal y, en consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la



materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de tal industria.

Para comprender el alcance de esa norma resulta necesario tener en cuenta que de conformidad con el artículo 1 de ese ordenamiento, la Ley de Hidrocarburos es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esa materia, conforme a los que corresponde a la Nación la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

El artículo 2 de esa normatividad dispone:

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

"I. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;

"II. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;

"III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural;

"IV. El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y

"V. El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos."

La norma transcrita establece el objeto de la Ley de Hidrocarburos, que consiste en: el reconocimiento y exploración superficial, la exploración y extracción



de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y el transporte por ducto y el almacenamiento de petroquímicos que se encuentre vinculado a ductos.

Por su parte, el artículo 4, fracciones II, XI, XIII, XVI, XXVIII y XXXVIII, de la citada legislación, establecen:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"II. Almacenamiento: Depósito y resguardo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos en depósitos e instalaciones confinados que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo;

"...

"XI. Distribución: Actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado, de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final;

"...

"XIII. Expendio al público: La venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras;

"...



"XVI. Gas licuado de petróleo: Aquel que es obtenido de los procesos de refinación del petróleo y de las plantas procesadoras de gas natural, y está compuesto principalmente de gas butano y propano;

"...

"XXVIII. Petrolíferos: Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos;

"...

"XXXVIII. Transporte: La actividad de recibir, entregar y, en su caso, conducir hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, de un lugar a otro por medio de ductos u otros medios, que no conlleva la enajenación o comercialización de dichos productos por parte de quien la realiza a través de ductos. Se excluye de esta definición la recolección y el desplazamiento de hidrocarburos dentro del perímetro de un área contractual o de un área de asignación, así como la distribución."

De conformidad con el artículo 4, fracción II, se entiende por almacenamiento, el depósito y resguardo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos en depósitos e instalaciones confinados que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo.

La fracción XI define la distribución estableciendo que se trata de la actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final.

En términos de la fracción XIII, **se entiende por expendio al público la venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación**, entre otras; mientras que la fracción XVI define que gas licuado de petróleo es aquel que es



obtenido de los procesos de refinación del petróleo y de las plantas procesadoras de gas natural, y está compuesto principalmente de gas butano y propano.

La fracción XXVIII establece que son petrolíferos los productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.

Finalmente, conforme a la fracción XXXVIII se entiende por transporte la actividad de recibir, entregar y, en su caso, conducir hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, de un lugar a otro por medio de ductos u otros medios, que no conlleva la enajenación o comercialización de dichos productos por parte de quien la realiza a través de ductos.

En relación con el expendio al público, la Ley de Hidrocarburos dispuso en el capítulo V del título tercero, lo siguiente:

"Artículo 76. Los combustibles para aeronaves no podrán ser expendidos directamente al público.

"Las personas que obtengan el permiso correspondiente expedido por la Comisión Reguladora de Energía, estarán facultadas para realizar la actividad de distribución de combustibles para aeronaves en aeródromos a los siguientes usuarios: ..."

"Artículo 77. Los hidrocarburos, los petrolíferos y los petroquímicos deberán transportarse, almacenarse, distribuirse, enajenarse, expendirse y suministrarse sin alteración, de conformidad con lo que establece esta ley y demás disposiciones aplicables.

"Para efectos de la presente ley, se considerará que los combustibles han sido alterados cuando se modifique su composición respecto de las especificaciones establecidas en las disposiciones aplicables."

"Artículo 78. Las especificaciones de calidad de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos serán establecidas en las normas oficiales mexicanas



que al efecto expida la Comisión Reguladora de Energía. Las especificaciones de calidad corresponderán con los usos comerciales, nacionales e internacionales, en cada etapa de la cadena de producción y suministro."

"Artículo 79. Los métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen en el transporte, almacenamiento, distribución y, en su caso, el expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos se establecerán en las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expidan la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Economía, en el ámbito de su competencia."

Pues bien, de las explicaciones anteriores se advierte que la Ley de Hidrocarburos tiene por objeto regular la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, a que se refieren los artículos 25 y 28 constitucionales.

De acuerdo con el artículo 2 de la legislación en análisis, dispone que su objeto incluye el reconocimiento, exploración, extracción, tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento, entre otros, de hidrocarburos, petroquímicos y gas, esto es, actividades relacionadas con la obtención de los hidrocarburos, su procesamiento, traslado, distribución y condiciones de enajenación.

Cuando la Ley de Hidrocarburos incorpora en su objeto el expendio al público, es clara en establecer que comprende **la venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación.**

En otras palabras, el expendio al público en términos de la Ley de Hidrocarburos, implica la distribución y enajenación de hidrocarburos en las instalaciones que tienen como fin específico o multimodal la venta directa al consumidor de sus productos y derivados, aserto que se corrobora si se toma en cuenta que el objeto o materia de ese ordenamiento son precisamente esos productos



y las actividades directamente relacionadas con su obtención, procesamiento, traslado, distribución y condiciones de enajenación.

El análisis de las normas que conforman ese ordenamiento pone en evidencia que la Ley de Hidrocarburos no se ocupa de las condiciones y requisitos para la operatividad y funcionamiento de las estaciones de servicio, compresión y carburación en que se enajenen los productos y derivados de hidrocarburos, sino únicamente de las condiciones de venta al público.

En efecto, en el capítulo que el legislador destinó al expendio al público de los petrolíferos únicamente estableció que será de competencia exclusiva federal la regulación relativa a las condiciones de venta, precios, almacenamiento y distribución de esos productos.

Por otra parte, los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 3, fracción XI, inciso d), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; 6, fracciones I y IV; 17 BIS, apartado A), y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, establecen:

De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

"Artículo 111 BIS. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría. Para los efectos a que se refiere esta ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos. El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera."



De la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos

"**Artículo 3o.** Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

" ...

"**XI. Sector hidrocarburos o sector:** Las actividades siguientes:

" ...

"**d.** El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo."

Del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera

"**Artículo 6o.** Para los efectos de este reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:

"**I.** Actividades del sector hidrocarburos: Las actividades comprendidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos.

" ...

"**IV. Fuente fija:** Toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, **comerciales**, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera."



"Artículo 17 BIS. Para los efectos del presente reglamento, se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la ley, como fuentes fijas de jurisdicción federal los siguientes:

"A) Actividades del sector hidrocarburos

"I. Extracción de hidrocarburos;

"II. Refinación de petróleo;

"III. Petroquímicos; incluye procesamiento de cualquier tipo de gas;

"IV. Fabricación de petrolíferos;

"V. Transportación de petróleo crudo por ductos; incluye operación de las instalaciones;

"VI. Transportación de gas natural y otros tipos de gases por ductos; incluye operación de las instalaciones; incluye la distribución de gas por ducto a consumidores;

"VII. Almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluye distribuidores a usuarios finales;

"VIII. Transportación de petroquímicos por ductos; incluye la operación de las instalaciones, y

"IX. Transportación de petróleo refinado por ductos; incluye la operación de las instalaciones."

"Artículo 18. Sin perjuicio de las autorizaciones que expidan otras autoridades competentes, las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requerirán licencia de funcionamiento expedida por la secretaría, la que tendrá una vigencia indefinida."



El artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría y que, para los efectos a que se refiere esa ley, se considerarán fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, entre otras. Asimismo, que el reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes.

El numeral 3, fracción XI, punto d, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos define como actividades del sector hidrocarburos, entre otras, a las de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo.

Por su parte, el artículo 6o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera define las actividades del sector hidrocarburos a las comprendidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; mientras que a la fuente fija, como toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

A su vez, el artículo 17 BIS de dicho reglamento prevé, para efectos del mismo, los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la propia ley.

En tanto que su numeral 18 dispone que, sin perjuicio de las autorizaciones que expidan otras autoridades competentes, **las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera requerirán licencia de funcionamiento expedida por la secretaría.**



Lo anterior permite concluir que las fuentes fijas de jurisdicción federal, entre otras, las que deriven de la industria del petróleo que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera –como la comercialización de gas licuado de petróleo–, requerirán licencia de funcionamiento expedida por la secretaría.

Además, que el artículo 17 BIS, apartado A), del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera establece la inclusión de los subsectores de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, y que **en términos de su fracción VII, se encuentran las industrias del petróleo y petroquímica que incluye el almacenamiento y distribución a usuarios finales, esto es, a los expendios.**

Entonces, conforme a los artículos examinados del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, **toda instalación en un lugar** que tenga el propósito de realizar, entre otras, operaciones comerciales de gas licuado de petróleo que causen o puedan generar emisiones de contaminantes a la atmósfera, es una fuente fija que debe contar con la autorización o licencia de expedición de olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, aspecto regulado por la legislación federal y, por ende, es de esa jurisdicción.

Máxime que, como se indicó anteriormente, el expendio al público en términos de la Ley de Hidrocarburos, incluye la distribución y enajenación de hidrocarburos en las instalaciones que tienen como fin específico o multimodal la venta directa al consumidor de sus productos y derivados, lo que se corrobora si se toma en cuenta que el objeto o materia de ese ordenamiento son precisamente esos productos y las actividades directamente relacionadas con su obtención, procesamiento, traslado, distribución y condiciones de enajenación.

En conclusión, este Pleno de Circuito considera que la actividad de expendio al público de gas licuado de petróleo, deriva del sector hidrocarburos e integra al subsector específico de petrolíferos, por tratarse de un producto que se obtiene



de la refinación del petróleo, cuya industria se encuentra prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que incluye el almacenamiento y distribución a usuarios finales, previsto en la fracción VII del artículo 17 BIS del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera y, por tanto, es una fuente fija de jurisdicción federal que debe sujetarse a la autorización establecida en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aunado a que constituye un hecho notorio que su operación y funcionamiento emite o puede emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, esto es, emisiones de contaminantes.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Notifíquese; mediante el Sistema de Plenos de Circuito, a los Tribunales Colegiados que participaron en esta contradicción y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de diecinueve votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montañó, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: Joel Carranco Zúñiga, Juan Manuel Díaz Núñez, Irma Leticia Flores Díaz y Rolando González Licon, estos últimos, quienes formularon voto de minoría. Firman los Magistrados integrantes



del Pleno y el secretario de Acuerdos, licenciado Iván Guerrero Barón, quien autoriza y da fe.

El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 10/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/9 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la página 1868 de esta *Gaceta*.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Juan Manuel Díaz Núñez, Irma Leticia Flores Díaz y Rolando González Licon, en la contradicción de tesis 10/2021.

Los suscritos Magistrados respetuosamente nos permitimos disentir del criterio mayoritario, atento a que en nuestra opinión, debió dilucidarse el punto de contradicción en los términos siguientes:

En primer lugar, resulta oportuno señalar que el artículo 2, fracción IV,¹² de la **Ley de Hidrocarburos, dispone que su objeto consiste en regular las actividades en territorio nacional relativas al transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos.**

Por su parte, el diverso numeral 4, fracción XXVIII, del ordenamiento legal en comento establece que los petrolíferos **son aquellos productos que se obtienen de**

¹² **Ley de Hidrocarburos**

"**Artículo 2.** Esta ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

"...

"**IV.** El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos."



la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.¹³

Asimismo, en el artículo 95 de la misma ley, se indica que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, de tal forma que únicamente compete al Gobierno Federal dictar la regulación respectiva, incluyendo lo relativo a la protección al medio ambiente en el desarrollo de esa industria, con el fin de cumplir estrictamente con el desarrollo sustentable de las actividades que se llevan a cabo conforme a la misma.¹⁴

Por último, el párrafo primero del numeral 129 de la Ley de Hidrocarburos señala que corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos dictar la normativa aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente en la industria correspondiente.¹⁵

Por su parte, otro de los ordenamientos legales que norman las actividades de interés, es la **Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos**, en su artículo 3, fracción XI, **inciso d)**, define que el sector hidrocarburos, se conforma, entre otras, por las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al

¹³ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XXVIII. Petrolíferos: Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos."

¹⁴ "Artículo 95. La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

"Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta ley, en todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca."

¹⁵ "Artículo 129. Corresponde a la agencia emitir la regulación y la normatividad aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente en la industria de hidrocarburos, a fin de promover, aprovechar y desarrollar de manera sustentable las actividades de la industria de hidrocarburos."



público de gas licuado de petróleo; asimismo, el **inciso e)** del mismo precepto **refiere al** transporte, almacenamiento, distribución y **expendio al público de petrolíferos.**¹⁶

De igual manera, en la parte que interesa del artículo 4 de la ley de referencia, se indica que en lo no previsto por aquélla, serán de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras que ahí se precisan.¹⁷

En ese sentido, en la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente** en su parte conducente, a través del artículo 28, fracción II, se **contempla la obligación a cargo de quienes pretendan llevar a cabo actividades referentes a la industria del petróleo, petroquímica,** química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica **de obtener previamente la autorización en materia de impacto ambiental** de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.¹⁸

¹⁶ **Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos**

"**Artículo 3o.** Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"**XI. Sector hidrocarburos o sector:** Las actividades siguientes: ...

"**d.** El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo;

"**e.** El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos."

¹⁷ "**Artículo 4o.** En lo no previsto por la presente ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

¹⁸ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la secretaria establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la secretaria:

"...

"**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica."



Una vez establecido el marco jurídico aplicable al expendio al público de gas licuado de petróleo (LP), resulta necesario analizar el contenido del "Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera", publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de octubre de dos mil dieciocho.

Al respecto, en el quinto párrafo del apartado denominado "CONSIDERANDO" se señalaron las razones por las cuales las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y expendio al público simultáneo, requieren autorización para emitir olores, gases, o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, como se advierte de lo siguiente:

*"Que las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural, expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), **de conformidad con el artículo 3o., fracción XI, incisos e) y d), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, pertenecen al sector hidrocarburos por lo que les es exigible por la agencia la autorización para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera con fundamento en los artículos 3o., 6o., fracciones I, IV y IX y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.**"*

De la transcripción anterior se advierte que **las estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo y otros, pertenecen al sector de hidrocarburos** en términos del artículo 3, fracción XI, incisos d) y e), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como ya se precisó.

Asimismo, se desprende que para considerar exigible la autorización contemplada en los numerales 3, 6, fracciones I, IV y IX y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, a las actividades mencionadas en el párrafo precedente, radica en el simple hecho de que pertenecen al sector hidrocarburos.



De tal forma, resulta necesario analizar lo relativo a la autorización a la que se hace referencia en el párrafo quinto del Acuerdo antes indicado, misma que se funda en los artículos 3o., 6o., fracciones I, IV y IX, así como 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 3o. Son asuntos de competencia federal, en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los que señalan el artículo 5o. de la ley y el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos."

"Artículo 6o. Para los efectos de este reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:

"I. Actividades del sector hidrocarburos: Las actividades comprendidas en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

"...

"IV. Fuente fija: Toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera;

"...

"IX. Licencia de funcionamiento: La licencia ambiental única o la autorización que expide la secretaría para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en el artículo 111 Bis de la ley. Esta definición comprende a la autorización a que se refiere el artículo 7o., fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos."

"Artículo 18. Sin perjuicio de las autorizaciones que expidan otras autoridades competentes, las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requerirán



licencia de funcionamiento expedida por la secretaría, la que tendrá una vigencia indefinida."

El primero de los preceptos aludidos pone de manifiesto, por una parte, que en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los asuntos de competencia federal se encuentran contemplados en el artículo 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los cuales se relacionan con la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción y, por otra, que el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, define las actividades que comprende el sector hidrocarburos.

Ahora, el segundo de los preceptos transcritos, artículo 6 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, amplía el catálogo de definiciones que se contemplan en la ley relativa, particularmente en la fracción IV, lo concerniente a las fuentes fijas, y en la fracción IX, el concepto de licencia de funcionamiento.

Respecto de las fuentes fijas, señala que constituyen aquellas instalaciones establecidas en un solo lugar, que tengan como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

Por lo que hace a la segunda figura, esto es, la licencia de funcionamiento, la fracción IX del artículo 6 del reglamento de mérito, precisa que se trata de la denominada Licencia Ambiental Única o la autorización que expide la secretaría del ramo, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la propia ley.

Asimismo, **define expresamente que la licencia de funcionamiento comprende a la autorización a que se refiere el artículo 7o., fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, esto es, la autorización para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera por las instalaciones del sector hidrocarburos, contemplada a su vez en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de su reglamento.**



Finalmente, el artículo 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, expresamente señala que las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requieren licencia de funcionamiento expedida por la secretaría del ramo, a saber, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con base en lo anterior, es posible concluir que la autorización aludida en el párrafo quinto del Acuerdo indicado, **se trata de aquella que expide la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la ley;** cuyo origen reside esencialmente en la fracción IX del artículo 6o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

Así, tomando en consideración que para determinar qué fuentes fijas de jurisdicción federal requieren licencia de funcionamiento o autorización por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 111 BIS. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la secretaría.

"Para los efectos a que se refiere esta ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos.

"El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera."

De una interpretación literal del precepto transcrito, se desprende que están obligados a contar con el requisito aludido en el diverso numeral 6o., fracción IX,



del reglamento de la ley en comento, **las fuentes fijas de jurisdicción federal** ello cuando dichas fuentes emitan o puedan emitir olores, gases, o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

Asimismo, determina que las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera, así como de tratamiento de residuos peligrosos se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal.

Y finalmente menciona que el reglamento de la ley de la materia que al efecto se expida, debe determinar **los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales que enuncia**, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Bajo ese orden de ideas, a través del artículo 17 Bis del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se enlistan de manera expresa los subsectores específicos a los que hace mención el numeral 111 BIS de la ley relativa, esto es, los sectores industriales señalados en el segundo de los preceptos en comento, que son considerados como fuentes fijas de jurisdicción federal; como se advierte de la siguiente transcripción.

"Artículo 17 Bis. Para los efectos del presente reglamento, **se consideran subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales señalados en el artículo 111 BIS de la ley, como fuentes fijas de jurisdicción federal los siguientes:**

"A) Actividades del sector hidrocarburos

"I. Extracción de hidrocarburos;

"II. Refinación de petróleo;

"III. Petroquímicos; incluye procesamiento de cualquier tipo de gas;

"IV. Fabricación de petrolíferos;

"V. Transportación de petróleo crudo por ductos; incluye operación de las instalaciones;



- "VI. Transportación de gas natural y otros tipos de gases por ductos; incluye operación de las instalaciones; incluye la distribución de gas por ducto a consumidores;
- "VII. Almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluye distribuidores a usuarios finales;
- "VIII. Transportación de petroquímicos por ductos; incluye la operación de las instalaciones, y
- "IX. Transportación de petróleo refinado por ductos; incluye la operación de las instalaciones."

De la anterior transcripción es dable concluir que deben considerarse como fuentes fijas de jurisdicción federal, por cuanto hace a los subsectores específicos pertenecientes al sector hidrocarburos, las que se enuncian en el apartado A de dicho numeral, las cuales se señalan de manera limitativa, mas no así enunciativa, las actividades que respecto a dicho sector deben entenderse como tales, sin que el mismo deje oportunidad a considerar a diversa actividad a las enlistadas en el apartado transcrito, puesto que no hace referencia alguna al respecto.

Ahora bien, tomando en consideración la lista de actividades prevista en el apartado A del precepto transcrito, es dable concluir que no se contempla como tal al expendio al público de gas licuado de petróleo; lo que es suficiente para sostener que tal actividad **no puede ser considerada como fuente fija de jurisdicción federal.**

En efecto, el citado artículo 17 Bis, a lo largo de sus nueve fracciones, contenidas en el apartado A que corresponde a las actividades del sector hidrocarburos, no contempla en forma alguna como tal al expendio al público de gas licuado de petróleo, a fin de que sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal; de ahí que no sea válido señalar que para la realización de aquélla, se requiera la autorización establecida en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Si bien la actividad consistente en el expendio al público de gas licuado de petróleo, es de jurisdicción federal en términos de lo dispuesto en los artículos 2, fracción IV y 95 de la Ley de Hidrocarburos; y la misma conforma el sector hidrocarburos de acuerdo con la definición del artículo 3o., fracción XI, inciso d), de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como ha quedado precisado con anterioridad.



Lo cierto es que, ello no es suficiente para determinar que tal actividad deba ser considerada como fuente fija de jurisdicción federal, para que a su vez, quien la lleve a cabo esté obligado a obtener la licencia a la que se hace referencia en el "Acuerdo a través del cual se expide el formato para que los regulados que cuenten con estaciones de servicio de expendio al público de petrolíferos (gasolina y/o diésel), gas licuado de petróleo, gas natural y/o de expendio al público simultáneo (incluyendo a las estaciones de servicio multimodal), cumplan con su autorización en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera", publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de octubre de dos mil dieciocho, esto es, la licencia ambiental aludida en el artículo 6o., fracción IX, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

Lo anterior es así, por el hecho de que la condición previa para requerir la autorización (licencia ambiental) de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la realización de alguna de las actividades enunciadas en cualquiera de los subsectores específicos, pertenecientes a cada uno de los sectores industriales que se engloban en los apartados A) a K) del numeral 17 Bis del reglamento de la ley referida a fin de que se considere fuente fija de jurisdicción federal y, que como se mencionó, tratándose del sector hidrocarburos, el expendio al público de gas licuado de petróleo.

Posterior a la clasificación de la actividad de que se trate como fuente fija de jurisdicción federal, es necesario que, para su operación y funcionamiento, se emitan o puedan emitirse olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

De ahí que, si el expendio al público no se trata de una actividad que se encuentre expresamente señalada dentro del catálogo del apartado A, actividades del sector hidrocarburos, así como en ninguna otra de los restantes apartados B) a K) del artículo 17 Bis del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, es dable concluir, como ya se mencionó, que no cumple con el primero de los requisitos para que sea considerada como fuente fija de jurisdicción federal; por lo que, para su realización no se requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente, en términos de los artículos 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 7o., fracción II, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.



Sin que obste a la conclusión alcanzada el hecho de que en la fracción VII del apartado A del artículo 17 Bis del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, prevea como subsector específico de las actividades del sector hidrocarburos, el "almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos; incluyendo distribuidores a usuarios finales", ya que si bien el usuario final¹⁹ es la persona que adquiere para su consumo hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, lo cual puede darse mediante la actividad de expendio al público del gas licuado de petróleo; también lo es que la distribución²⁰ es una actividad diversa e independiente de la de expendio al público²¹ y, por ende, debe entenderse que el distribuidor a usuario final realiza una actividad diferente a la de expendio al público y, por tal motivo no encuadra en el supuesto de fuente fija de jurisdicción federal.

Por las razones expuestas, respetuosamente, nos apartamos de la decisión mayoritaria.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 10/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXPENDIO AL PÚBLICO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO. ES UNA FUENTE FIJA DE JURISDICCIÓN FEDERAL QUE DERIVA DEL SECTOR

¹⁹ De conformidad con el artículo 2, fracción XXIII, de la Ley de Hidrocarburos.

²⁰ Atento a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos.

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá, en singular o plural, por:

"...

"XI. **Distribución:** Actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado, de un determinado volumen de gas natural o petrolíferos desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su expendio al público o consumo final."

²¹ Conforme al artículo 4, fracción (sic), de la Ley de Hidrocarburos:

"XIII. **Expendio al público:** La venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras."



HIDROCARBUROS E INTEGRA EL SUBSECTOR DE ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS QUE INCLUYE DISTRIBUIDORES A USUARIOS FINALES Y, POR TANTO, DEBE SUJETARSE A LA AUTORIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si la actividad de expendio al público de gas licuado de petróleo debe o no ser considerada fuente fija de jurisdicción federal que requiere de la autorización prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las fuentes fijas de jurisdicción federal, entre otras, las que deriven de la industria del petróleo que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera –como la comercialización de gas licuado de petróleo–, requieren la licencia de funcionamiento prevista en el artículo 111 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Justificación: En términos de la Ley de Hidrocarburos, el expendio al público incluye la distribución y enajenación de hidrocarburos en las instalaciones que tienen como fin específico o multimodal la venta directa al consumidor de sus productos y derivados, pues el objeto o materia de ese ordenamiento son precisamente esos productos y las actividades directamente relacionadas con su obtención, procesamiento, traslado, distribución y condiciones de enajenación, por lo que es de competencia exclusiva federal la regulación relativa a las condiciones de venta, precios, almacenamiento y distribución de esos productos. Mientras que conforme a los artículos 6o., fracciones I y IV, 17 Bis, apartado A), y 18 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, toda instalación en un lugar que tenga el propósito de realizar, entre otras, operaciones comerciales de gas licuado de petróleo que causen o puedan generar emisiones de contaminantes a la atmósfera, es una fuente fija que debe contar con la autori-



zación o licencia de expedición de olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, aspecto regulado por la legislación federal y, por ende, es de esa jurisdicción.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/9 A (11a.)

Contradicción de tesis 10/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto, Décimo Séptimo y Vigésimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de marzo de 2022. Mayoría de diecinueve votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: Joel Carranco Zúñiga, Juan Manuel Díaz Núñez, Irma Leticia Flores Díaz y Rolando González Licona, quienes formularon voto particular. Ponente: José Luis Cruz Álvarez. Secretario: José Enrique de Jesús Rodríguez Martínez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 498/2019, el sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 502/2019, y el diverso sustentado por el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 203/2020.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 10/2021, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INTERESES DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. AL NO EXISTIR ALGUNA BASE NORMATIVA QUE LOS SUSTENTE, ES IMPROCEDENTE SU PAGO EN FAVOR DE LOS DERECHOHABIENTES.

PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL NO PREVERLO EN FAVOR DE LOS DERECHOHABIENTES, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO, DÉCIMO SÉPTIMO Y DÉCIMO OCTAVO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE MARZO DE 2022. PONENTE: JOEL CARRANCO ZÚÑIGA. SECRETARIO: ROBERTO ZAYAS ARRIAGA.

Ciudad de México, resolución del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de **ocho de marzo de dos mil veintidós**.

VISTOS;

Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el diez de febrero de dos mil veinte en la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo, integrante del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por dicho órgano judicial, al resolver el juicio de amparo directo **DA-102/2019**, y el asumido por el Noveno Tribunal Colegiado en la misma materia y circunscripción en la tesis aislada I.9o.A.107 A (10a.), respectivamente.



SEGUNDO.—En auto de doce de febrero de dos mil veinte, la Magistrada presidenta del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó formar los expedientes impreso y electrónico correspondientes, y **admitió** la denuncia de posible contradicción de criterios, la cual quedó registrada como **PC01.I.A.07/2020.C**. En la misma determinación se ordenó solicitar a la presidencia de los indicados tribunales el envío de las resoluciones en que fueron asumidos los criterios contendientes, así como el informe en cuanto a su vigencia.

TERCERO.—Mediante acuerdos de diecisiete y dieciocho de febrero de dos mil veinte, los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, respectivamente, informaron que los criterios objeto de la denuncia de contradicción continúan **vigentes**, y remitieron por correo electrónico, en archivos digitales, las resoluciones en que fueron sustentados.

CUARTO.—En proveído de dieciocho de febrero de dos mil veinte, se tuvo por recibido el oficio sin número, signado por la Magistrada Amanda Roberta García González, integrante del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante el cual informó la intención de ese órgano judicial de contender en la contradicción de criterios 7/2020, suscitada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Octavo en la misma especialización y circuito, y lo resuelto por el órgano señalado en primer lugar, al resolver el amparo en revisión **RA-396/2018**. Derivado de lo anterior, se ordenó solicitar a la presidencia del referido tribunal el envío de la resolución en que fue adoptado el criterio contendiente, así como el informe de su vigencia.

QUINTO.—Por oficio S.T. 2/2020, recibido el veintiséis de febrero de dos mil veinte en la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en las citadas materia y circunscripción, por conducto de su presidenta, informó que el criterio objeto de la denuncia continúa **vigente** y remitió por correo electrónico, en archivo digital, la resolución en la que fue sustentado.

SEXTO.—Por oficio DGCCST/X/123/03/2020, de trece de marzo de dos mil veinte, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comunicó al Pleno



en Materia Administrativa del Primer Circuito que a través del diverso SGA/GVP/143/2020, de cuatro del propio mes y año, la Secretaría General de Acuerdos del Alto Tribunal informó que, de la revisión a su base de datos, advirtió que no se encuentra radicada alguna contradicción de tesis en la que el tema a dilucidar guarde relación con: "DETERMINAR SI, TENIENDO PRESENTE EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO HA SIDO CONSIDERADO CONSTITUCIONAL, TAL SITUACIÓN IMPIDE EL PAGO DE INTERESES EN TÉRMINOS DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, CUANDO EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO INCURRE EN DEMORA AL PLAZO DE CUATRO MESES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA QUE LE ORDENA CUBRIR LA PENSIÓN DE VIUDEZ Y CANTIDADES CORRESPONDIENTES."

SÉPTIMO.—En proveído de uno de febrero de dos mil veintidós, se retornó el asunto al Magistrado Joel Carranco Zúñiga, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de posible contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, que regula la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, con sus modificaciones, y con la circular SECNO/17/2021, de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal (que determina, en lo que interesa, que los Plenos de Circuito continuarán ejerciendo sus atribuciones hasta tanto entren en funciones los Plenos Regionales), al haberse planteado una



probable contradicción entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este circuito judicial.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por un Magistrado integrante del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO.—Para determinar si se actualiza la contradicción de criterios, es útil informar, en primer lugar, respecto de las consideraciones sustentadas por 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*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las



cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, para que exista contradicción de tesis basta que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, a condición de que tales variaciones o diferencias no incidan o sean determinantes para el problema jurídico a resolver.

En ese orden de ideas, para definir si existe la contradicción entre los criterios objeto de la denuncia, se estima oportuno dar noticia de las consideraciones adoptadas por los órganos colegiados contendientes:



1. Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver, el ocho de marzo de dos mil dieciocho, el amparo en revisión RA-536/2017, del que derivó la tesis aislada I.9o.A.107 A (10a.)

"130. Acorde a las consideraciones que anteceden, este órgano colegiado reasume jurisdicción y procede al estudio del segundo concepto de violación propuesto por la quejosa.

"131. En unas partes del segundo concepto de violación que nos ocupa, la quejosa argumentó que era procedente atender al principio de igualdad entre las partes ante la aplicación de la norma en el procedimiento, ya que la porción normativa únicamente impone una sanción al trabajador o pensionado que disfrute de una pensión por viudez cuando se genere alguna causa que motive su incompatibilidad, debiendo reintegrarse al instituto no sólo el monto de la pensión que percibió indebidamente, sino también el pago de intereses que se hayan generado.

"132. Los Magistrados que integran este Tribunal Colegiado de Circuito estiman que los argumentos de la quejosa son acertados y suficientes para conceder la protección constitucional que solicita, sobre la base de los razonamientos jurídicos que a continuación se exponen:

"133. Antes de iniciar con el estudio normativo, es pertinente precisar que la igualdad desde un punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos u obligaciones, cualitativamente, propios de todos aquellos sujetos que se encuentren en su misma situación jurídica determinada.

"134. En este sentido, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte conducente, consagra la igualdad de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, por el simple hecho de serlo y sin distinción de nacionalidad, origen étnico, género, edad, entre otras, ya que les otorga el goce de los derechos que la propia Carta Magna consagra.

"135. Desde el punto de vista jurídico, el derecho fundamental de mérito implica la igualdad de todos los habitantes de la República Mexicana ante la ley,



esto es, que las personas que se encuentren en las mismas circunstancias sean tratadas de igual manera por reglas fijas e imparciales, elementos indispensables para garantizar la debida observancia de este principio constitucional, lo cual se traduce en la aplicación de la misma disposición jurídica a situaciones esencialmente similares.

"136. En este tenor, la igualdad ante la ley se concibe, esencialmente, como una relación comparativa, entre dos o más sujetos pertenecientes a una misma y determinada situación jurídica, la cual consigna el orden jurídico mediante diversos cuerpos legales, atendiendo a factores y circunstancias de diferente índole: económico, sociales, entre otras, a fin de cumplir cabalmente con el requerimiento igualitario, es decir, por un lado, los iguales deben ser tratados igual y, por otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta las diferencias relevantes en que se ubiquen.

"137. A este respecto, es menester destacar que la ley puede hacer distinciones entre personas, concediéndoles diferentes derechos, pero el trato desigual será ilegítimo si se apoya en criterios como el género, el origen social, la edad, la religión, etcétera.

"138. Es aplicable a las consideraciones precedentes la jurisprudencia 1a./J. 81/2004 de la Primera Sala de esta (sic) Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99. Registro No. 180345.

"139. Por tanto, la igualdad ante la ley va más allá del principio de **no discriminación** por los criterios apuntados, ya que, en términos generales, significa la exclusión de todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente, esto es, en circunstancias relevantes que deben ser tomadas en cuenta para otorgar ese tratamiento diferencial.

"140. En ese sentido, se tiene que la porción normativa respecto de la cual el juzgado concedió el amparo dispone:

" ...



"141. Al respecto, se tiene que en el oficio impugnado, el jefe de la Unidad de Crédito del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado informó a la quejosa que no era procedente recibir el beneficio de la pensión de viudez de la que resultó beneficiaria a partir del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, en atención al trabajo remunerado que desempeñaba, conforme al artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"142. Ahora es de destacarse, que la concesión del amparo respondió a lo determinado en la jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, visible en la página 1033. Registro: 2012981.

"143. Criterio en el cual nuestro Máximo Tribunal determinó que el artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vulnera el derecho a la seguridad social establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir la percepción de la pensión de viudez cuando se desempeña un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B.

"144. Es de señalarse que, respecto al tema que nos interesa, el citado numeral establece la obligación a cargo del instituto de seguridad social de que, en el caso de que advierta la incompatibilidad de pensiones, suspenda su pago, pudiéndose recibir nuevamente por el beneficiario si cesa el motivo que originó dicha suspensión y reintegra las sumas percibidas, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal relativo para el pago de créditos tributarios en una sola exhibición.

"145. En ese sentido, resulta incuestionable que la causación de intereses corresponde a las cantidades que el beneficiario de una pensión recibió desde



que surgió el motivo de incompatibilidad hasta que éste haya cesado y se reintegren tales montos, no así a las que haya dejado de percibir el derechohabiente por haberse suspendido el pago del beneficio pensionario.

"146. No obstante lo anterior, el citado precepto prevé la figura del pago de intereses, lo que resulta destacable para la resolución del presente recurso.

"147. Sobre tales premisas, se estima que asiste la razón a la quejosa, ya que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es violatorio del principio constitucional de igualdad, pues el legislador (sic) no fijó las mismas reglas para recibir el pago de intereses; pues para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio (sic) del Estado, cuando un pensionado haya percibido el pago de una pensión, siendo ésta incompatible, y con motivo de ello le sea suspendido su pago, tendrá derecho a volver a recibirla cuando desaparezca la situación de incompatibilidad y devuelva el pago de las cantidades que recibió más el pago de intereses; mientras que tal figura del pago de intereses no está prevista para los pensionados que hayan dejado de percibir las cantidades de su pensión a que tenían derecho, lo que implica una distinción en el tratamiento que debe darse a la restitución del pago de las pensiones, lo que restringe la aplicación de las reglas previstas en el mencionado artículo 12.

"148. Lo descrito demuestra que el artículo cuestionado no otorga el mismo tratamiento tanto a los pensionados que tienen a su favor la recepción de cantidades por concepto de pensiones que dejaron de recibir, como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en relación a la percepción de cantidades que pagaron con motivo de una pensión y que deben ser devueltas, no obstante que el pago de intereses tiene una naturaleza resarcitoria, lo que implica un desequilibrio entre la autoridad y el gobernado, en virtud de que tal precepto regula la incompatibilidad de las pensiones y el pago de cantidades que se debieron o no entregar por concepto de pensión, máxime que el Estado debe recibir de los particulares solamente lo que está objetivamente legitimado a obtener, en términos de las leyes aplicables.



"149. Por lo anterior, el último párrafo del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es violatorio del principio de igualdad ante la ley, ya que, tratándose de pago de intereses, otorga un tratamiento distinto tanto a los pensionados que no les cubren el pago de cantidades que tiene derecho a recibir, como a las autoridades del instituto en relación con cantidades pagadas por concepto de pensión que les deben ser devueltas.

"150. Sirven de apoyo a lo anterior, a contrario sensu y por analogía, las tesis 2a. LXXIX/2007 y 2a. LXXII/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"151. Sin que en el caso se advierta la existencia de una justificación razonable de ese trato diferenciado, toda vez que el Ejecutivo Federal, al expedir dicha disposición, no plasmó ningún (sic) motivo para establecer el trato diferenciado respecto del pago de los intereses.

"152. Por lo que no hay una justificación razonable que explique el trato diferenciado otorgado a los particulares que reciben el pago de una pensión, frente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio (sic) del Estado al solicitar la devolución del pago de las pensiones que no se debieron efectuar.

"153. Por tanto, se concluye que es incorrecta la determinación del Juzgado de Distrito al negar el pago de intereses por concepto del pago de la pensión de viudez que se dejó de percibir por la incompatibilidad alegada por la autoridad responsable; pues, en aras de garantizar los derechos de los gobernados, sí resulta procedente el pago de los intereses respectivos como consecuencia del trato diferenciado que da el numeral, al sólo prever el derecho para el instituto de recibir dicho pago, lo que demuestra el actuar indebido de la autoridad al legislar.

"154. Se sostiene el aserto anterior, porque si dicha legislación (sic) prevé dicha figura –intereses– es inconcuso que esta previsión es suficiente para que también se paguen a favor de los asegurados cuando el actuar de la autoridad



les impidió disponer oportunamente de dichas cantidades y que evidentemente les ocasionó un perjuicio que requiere ser resarcido e indemnizado mediante el pago de los intereses respectivos.

"155. Consecuentemente, se impone modificar la sentencia que se revisa, dado que se declaró la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"156. Sobre tales premisas, el jefe de la Unidad Administrativa de Prestaciones Económicas Número 2 de la Delegación Regional Sur queda obligado a pagar a la demandante las cantidades que por pensión de viudez le corresponden, incluso aquellas que no fueron cubiertas con motivo de la aplicación del precepto declarado inconstitucional, incluyendo los intereses que se generen."

Como se advierte de la transcripción anterior, al resolver el amparo en revisión **RA-536/2017**, el citado Tribunal Colegiado determinó, en lo que interesa, que el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es violatorio del principio constitucional de igualdad, debido a que "el legislador" no fijó las mismas reglas para recibir el pago de intereses.

Arribó a esa conclusión sobre la base de reconocer que, por una parte, para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando un pensionado haya percibido el pago de una pensión incompatible y por tal motivo le sea suspendido su pago, tendrá derecho a recibirla nuevamente cuando desaparezca la situación de incompatibilidad y devuelva las cantidades que recibió **más el pago de intereses**; mientras que, por otra parte, la obligación de pago de intereses **no está prevista en beneficio de los derechohabientes que hayan dejado de percibir las cantidades de su pensión a que tenían derecho**, lo que, dijo, implica una distinción en el tratamiento que se debe dar a la restitución del pago de las pensiones, pues restringe la aplicación de las reglas previstas en el mencionado artículo 12.



Apuntó que, como el precepto cuestionado no otorga el mismo tratamiento a los pensionados que tienen a su favor el derecho al reintegro de las cantidades por concepto de pensiones que dejaron de recibir, como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto de las sumas que se pagaron con motivo de una pensión estimada incompatible y que deben ser devueltas, no obstante que el pago de intereses tiene una naturaleza resarcitoria, tal circunstancia constituye un desequilibrio entre la autoridad y el gobernado, en virtud de que el indicado numeral regula la incompatibilidad de las pensiones y el pago de los montos que se debieron o no entregar por concepto de pensión, máxime que el Estado debe recibir de los particulares sólo lo que está objetivamente legitimado a obtener, en términos de las leyes aplicables.

Añadió que no se advertía la existencia de una justificación razonable del trato diferenciado, toda vez que el Ejecutivo Federal, al expedir esa disposición, no expresó algún motivo para establecer ese distinto tratamiento respecto del pago de intereses.

Concluyó que, por tanto, resultaba procedente el pago de los intereses respectivos como consecuencia del trato diferenciado que da el numeral, al sólo prever el derecho para el instituto de recibir dicho pago, lo que, en su consideración, demuestra el actuar indebido de la autoridad *al legislar*. Máxime que, dijo, si dicho ordenamiento prevé el pago de intereses, tal circunstancia es suficiente para que también se paguen en favor de los asegurados cuando la actuación de la autoridad les hubiera impedido disponer oportunamente de las sumas a las que tienen derecho y que les ocasionó un perjuicio que requiere ser resarcido e indemnizado mediante el pago de los intereses respectivos.

Las relatadas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada I.9o.A.107 A (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 2997, de rubro y texto:

"PAGO DE INTERESES DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL



QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL NO PREVERLO EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS, VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD. El precepto citado establece que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene derecho al pago de intereses, en el supuesto de que algún pensionado haya percibido una pensión incompatible con otra o con el desempeño de trabajos remunerados y, con motivo de ello a que se suspenda su pago; asimismo, que éste tendrá derecho a recibirla nuevamente cuando desaparezca la situación de incompatibilidad y devuelva las cantidades obtenidas, más los intereses; sin que dicho ordenamiento prevea ese pago de intereses en favor de quienes hayan dejado de percibir la pensión a que tenían derecho, por aducirse incompatibilidad y, posteriormente, se revoque judicialmente esa decisión. Por tanto, esa diferencia de trato implica que el artículo 12, último párrafo, mencionado, viola el derecho humano a la igualdad, establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se advierte la existencia de una justificación razonable de ese tratamiento diferenciado, aunado a que el creador de la norma soslaya que el pago de intereses tiene una naturaleza resarcitoria que, en el caso, sólo se aplicó en beneficio de una de las partes, lo que implica un desequilibrio entre la autoridad y el gobernado, en cuanto a la incompatibilidad de las pensiones y el pago de cantidades que debieron entregarse por ese concepto."

2. Criterio del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver, el seis de junio de dos mil diecinueve, el amparo en revisión RA-396/2018.

"En cambio, resulta fundado el agravio en que precisa que la sentencia viola lo dispuesto por los artículos 74 y 75, con relación al diverso artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, respecto a que señala que el objeto de la concesión del amparo es que se le restituya en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y el Juez de Distrito resolvió ordenar el pago de los intereses que correspondan a la quejosa, mismos que deberán calcularse conforme a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que efectuó el reintegro.



"Lo anterior, porque de la propia resolución del amparo en revisión 416/2018, de veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró:

"..."

"Por lo que resulta improcedente el pago de intereses, primero, porque no existe precepto legal alguno que expresamente le otorgue ese derecho, y si bien el instituto puede y debe cobrar los rendimientos del pago excedente del tope pensionario, ello acontece porque existe la obligación jurídica de cobrarlos, lo cual no acontece tratándose del caso opuesto en que el pensionado recibió su pensión incompleta.

"Además, no puede considerarse el interés del Código Civil, porque no se trata de una relación contractual entre particulares, sino que se trata de la relación entre un particular y una entidad pública que no puede pagar nada que no se encuentre previsto en una ley o en el presupuesto respectivo, lo que no ocurre en el caso."

En el criterio reproducido, el órgano judicial sustentante señaló, fundamentalmente, que la parte quejosa, a quien se le concedió la protección constitucional en contra del artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **no tiene derecho**, además de la **devolución** de los montos que le fueron retenidos por actualizarse el supuesto de incompatibilidad de pensión, al entero de alguna suma por concepto de intereses, decisión que apoyó en lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 416/2018.

Indicó que la improcedencia obedece, por una parte, a que no existe precepto legal alguno que expresamente confiera ese derecho a los pensionados, y que, si bien el instituto de seguridad social puede y debe cobrar los rendimientos del pago excedente del tope pensionario, ello obedece a que existe la obligación jurídica de hacerlo, lo que no acontece tratándose del caso opuesto, en que el pensionado recibió incompleta su pensión.



Determinó que, por otra parte, tampoco se puede considerar el interés que prevé el Código Civil Federal, debido a que no se trata de una relación contractual entre particulares, sino de una relación entre un gobernado y una entidad pública que no puede hacer pagos que no se encuentren previstos en la ley o en el presupuesto respectivo, lo que no ocurre en la especie.

3. Criterio del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el amparo directo DA-102/2019.

"Ahora bien, es infundado el único concepto de violación sintetizado, en el cual, en esencia, la quejosa alega que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, es violatorio del derecho humano de igualdad, al no contemplar el pago de intereses a su favor.

"Lo anterior, ya que la circunstancia de que la norma en comento no prevea el pago de intereses no es violatorio del derecho humano de igualdad, pues ese pago, en todo caso, será consecuencia de la omisión de dar cumplimiento, por parte de la autoridad demandada, de pagar la pensión por viudez a la que fue culminado (sic) por la autoridad responsable, o bien, realice su pago tardío.

"Además, en el caso, la jurisprudencia con base en la cual se declaró la nulidad del acto impugnado no determina la inconstitucionalidad de alguna norma tributaria, sino de un precepto relacionado con normas en materia de seguridad social, por tanto, el otorgamiento de las pensiones por parte del instituto demandado no tiene su origen en leyes fiscales.

"Así que la tesis I.9o.A. 107 A (10a.), del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: 'PAGO DE INTERESES DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES



DEL ESTADO, AL NO PREVERLO EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS, VIOLA EL DERECHO HUMANO DE IGUALDAD.', no es vinculante para este órgano colegiado, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

"NOVENO.—Ahora bien, el análisis de la legalidad del fallo se hará atendiendo a la causa de pedir y en suplencia de la queja, lo cual procede hacer porque la quejosa es trabajadora y pensionada [por viudez], por lo que debe tenersele como merecedora de protección especial por parte de este Tribunal Colegiado de Circuito, al formar parte de un grupo vulnerable y, por ende, cabe aplicar lo dispuesto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Apoya lo anterior, la tesis 2a. XCV/2014, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página mil ciento seis de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, que enseguida se inserta:

"...

"El concepto de violación que la quejosa esgrime es fundado, porque aun cuando en el considerando anterior se indicó que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, no es inconstitucional, por la circunstancia de que no prevea el pago de intereses; sin embargo, no significa que no proceda el pago de intereses.

"Ahora bien, es un error de la responsable el que considere que resultaba improcedente el pago de intereses moratorios vencidos y los que se siguieran venciendo a la terminación del juicio por omisión de pagar la pensión por viudez, porque el reglamento mencionado no establecía como institución jurídica el pago de intereses, cuestión que –indicó– se trataba de una laguna ideológica que sólo podía ser colmada por el legislador.

"La concepción anterior es un error, porque no se trata de una laguna, puesto que la ley no tiene que contemplar necesariamente el pago de intereses, ya que es una consecuencia general del incumplimiento de las obligaciones de pago y tiene su sustento en las normas generales del Código Civil Federal, como puede observarse de los preceptos que a continuación se transcriben:



"Artículo 2117. ...'

"Artículo 2395. ...'

"En ese sentido, como puede advertirse, la falta de pago oportuno de una cantidad líquida faculta al acreedor para exigir el pago de los intereses correspondientes y ello no tiene que ver con la garantía de igualdad, como lo indicó el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis I.9o.A. 107 A (10a.), criterio que cita la impetrante, y menos aún encuentra sustento en el artículo 123 constitucional, pues es evidente que no es la misma situación la de la autoridad de seguridad social y la de la quejosa.

"No obstante lo anterior, la conclusión alcanzada no impide y sí obliga a la Sala a declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se cubran los intereses por aquellas cantidades que no le hayan sido pagadas oportunamente a la pensionada, siempre y cuando la acción no hubiera prescrito.

"Se cita por su contenido, la jurisprudencia 2a./J. 23/2017 (10a.) de la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página mil doscientos setenta y cuatro de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de dos mil diecisiete, Tomo II, materias constitucional, laboral y administrativa, Décima Época, de rubro y texto:

"PENSIONES Y JUBILACIONES. LA ACCIÓN PARA DEMANDAR EL PAGO DE SUS DIFERENCIAS VENCIDAS ESTÁ SUJETA A LA PRESCRIPCIÓN. ...'

"De igual manera, se invoca por su contenido y por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.) de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, publicada en la página cuatrocientos noventa de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de dos mil diecisiete, Tomo I, materias constitucional, laboral y administrativa, Décima Época, de rubro y texto:

"PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS



QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. ...'

"En efecto, si bien en el reglamento impugnado no se contempla el pago de intereses para el supuesto de que se condene al instituto demandado a pagar la pensión de viudez y las cantidades correspondientes, por el hecho de encontrarse en el supuesto de la jurisprudencia 2a./J. 129/2016 «(10a.)», en la cual, el Máximo Tribunal del País determinó que el dispositivo 12 de ese reglamento es inconstitucional, al señalar que la pensión por viudez sólo era compatible con el desempeño de un trabajo remunerado que no implicara la incorporación al régimen obligatorio de dicha ley, ello no significa que el instituto demandado no tenga la obligación de pagar intereses en términos del Código Civil Federal, si no cumple a partir del día siguiente de haber transcurrido los cuatro meses que tiene para acatar el mandamiento de cubrir la pensión de viudez y cantidades correspondientes.

"Ello es así, porque el fundamento básico para pagar los intereses se encuentra en el ordenamiento civil general, porque se trata del incumplimiento de una obligación.

"Máxime, que el Máximo Tribunal del País ha establecido que cuando el instituto demandado omite dar cumplimiento a lo previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el pensionado reclama (ya sea ante el propio instituto o con posterioridad al juicio contencioso), tanto los incrementos omitidos como las diferencias, quedará constreñido a entregar las diferencias debidamente actualizadas.

"Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, materia constitucional, Décima Época, de rubro y texto:

"PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS. ...'

"De igual manera, en la legislación administrativa, en específico, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estatuye que



cuando en la sentencia se obliga a la autoridad a realizar determinado acto –como en el caso– deberá dar cumplimiento en el plazo de cuatro meses (tratándose del juicio ordinario), contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Ese mismo precepto legal, incluso, estatuye que si la autoridad, con posterioridad a la emisión de la sentencia de nulidad, transgrede el mandato legal consistente en que la condenada debe acatarla dentro del término de cuatro meses, podría, de hecho, dar lugar a tener derecho a una indemnización.

"Se cita al respecto la tesis I.18o.A.16 A (10a.), de este Decimotavo (sic) Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la página dos mil ciento cincuenta y uno, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de dos mil dieciséis, Tomo III, materia administrativa, Décima Época, de rubro y texto:

"INDEMNIZACIÓN POR EL CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. SU RECLAMACIÓN EN LA VÍA INCIDENTAL ES PROCEDENTE A PARTIR DE LA DECLARATORIA FIRME DE CUMPLIMIENTO. ..."

"Por otra parte, retomando el tema relacionado con la aplicación del criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa I.9o.A.107 A (10a.), que invoca la impetrante, el cual no comparte este órgano jurisdiccional, porque, como se explicó anteriormente, la norma no es inconstitucional en sí misma por no prever el pago de intereses, ni puede haber igualdad entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los pensionados, como lo sostiene el Tribunal Colegiado mencionado, puesto que se trata de sujetos distintos.

"En efecto, el Noveno Tribunal Colegiado de este circuito, en la ejecutoria que dio origen al criterio aludido, sostiene que el artículo 12 del reglamento en mención, no otorga el mismo tratamiento tanto a los pensionados que tienen en su favor la recepción de cantidades por concepto de pensiones que dejaron de recibir, como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en relación a la percepción de cantidades que pagaron con motivo de una pensión y que deben ser devueltas, no obstante que el pago de intereses tiene un naturaleza resarcitoria, lo que estima dicho órgano que implica un desequilibrio entre la autoridad y el gobernado, en virtud de que tal precepto



regula la incompatibilidad de las pensiones y el pago de cantidades que se debieron o no entregar por concepto de pensión, máxime –refiere– el Estado debe recibir de los particulares solamente lo que está objetivamente legitimado a obtener, en términos de las leyes aplicables.

"De esa manera, el Noveno Tribunal Colegiado considera que ese precepto es violatorio del principio de igualdad ante la ley, ya que, tratándose de pago de intereses, otorga un tratamiento distinto tanto a los pensionados que no les cubren el pago de cantidades que tienen derecho a recibir, como a las autoridades del instituto en relación con cantidades pagadas por concepto de pensión que les deben ser devueltas.

"Ahora bien, contrario a lo que ese Tribunal Colegiado estima, debe señalarse que el hecho de que la norma no sea inconstitucional porque no prevea el pago de intereses, lo cierto es que el acto de aplicación sí es ilegal e inconstitucional; de ahí que surja la obligación del derecho común para que la autoridad demandada pague la pensión de manera correcta, y en el supuesto de que dejara de pagar, entonces sí podría proceder, en su caso, también la obligación de pagar intereses ante el incumplimiento del instituto de seguridad social.

"En ese sentido, este Tribunal Colegiado no comparte las razones por las cuales el Noveno Tribunal Colegiado del Primer Circuito estima sobre la inconstitucional (sic) del artículo 12 del reglamento citado, en tratándose del pago de intereses.

"Por tanto, en términos del precepto 227, fracción II, de la Ley de Amparo, denúnciese la contradicción de criterios entre el Noveno Tribunal Colegiado del Primer Circuito y lo aquí razonado por este órgano colegiado.

"Por otra parte, como el fallo reclamado no se ajusta a derecho, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para que la Sala comine al instituto demandado a pagar los intereses demandados, pues, como ya se mencionó, si bien no es inconstitucional el que la norma no lo contemple, esa cuestión no significa que no proceda el pago de intereses."

En el criterio reproducido, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que el artículo 12 del Reglamento para



el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no es violatorio del derecho a la igualdad, al no prever en favor de los pensionados el pago de **intereses**, pues, dijo, *ese pago, en todo caso, será consecuencia de la omisión de dar cumplimiento, por parte de la autoridad demandada, a la obligación de pagar la pensión por viudez a la que fue condenada por la autoridad responsable, o bien, por su pago tardío.*

Indicó que, además, la jurisprudencia con base en la cual se declaró la nulidad del acto impugnado no determinó la inconstitucionalidad de alguna ley tributaria, sino de normas en materia de seguridad social, las cuales no tienen origen en leyes fiscales.

Agregó que, a pesar de que el referido precepto no sea inconstitucional por la circunstancia de que no prevé el pago de intereses en beneficio de los pensionados, no significa que no proceda dicho pago, ya que, a diferencia de lo apreciado por la Sala responsable, no se trata de una laguna, pues la ley no tiene que establecer necesariamente el pago de dicho concepto, en tanto que éstos *son una consecuencia general del incumplimiento de las obligaciones de pago y tienen sustento en las normas generales del Código Civil Federal, en particular, en lo dispuesto en los artículos 2117 y 2395.*

Explicó que, de acuerdo con los citados preceptos, la falta de pago oportuno de una cantidad líquida faculta al acreedor para exigir el pago de los intereses correspondientes, y ello, apuntó, no tiene nada que ver con la garantía de igualdad, como señaló el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ni tiene sustento en el artículo 123 constitucional, pues **no es la misma situación la de la autoridad de seguridad social y la de la parte quejosa**, es decir, que no puede haber igualdad entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los pensionados, pues se trata de sujetos distintos.

Reiteró que, si bien, en el indicado reglamento no se establece el pago de intereses para el supuesto en que se condene al instituto a pagar la pensión de



viudez y las cantidades correspondientes, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 de dicho ordenamiento, conforme al criterio establecido en la jurisprudencia 2a./J. 129/2016 «(10a.)», tal circunstancia no exime al instituto de la obligación de pagar intereses en términos del Código Civil Federal, si no cumple a partir del día siguiente de haber transcurrido los cuatro meses que tiene para acatar el mandamiento de cubrir la pensión de viudez y cantidades correspondientes, pues el fundamento básico para pagar intereses se encuentra en el ordenamiento civil general, al tratarse del incumplimiento de una obligación.

Agregó que, incluso, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que, cuando en la sentencia se obliga a la autoridad a realizar determinado acto, deberá dar cumplimiento en el plazo de cuatro meses, cuando se trate del juicio ordinario, contados a partir de que la sentencia quede firme, pues, de no hacerlo, podría dar lugar a una indemnización en beneficio del particular.

Concluyó que el hecho de que la norma no sea inconstitucional por no prever el pago de intereses, no impide que surja la obligación del derecho común para que la autoridad pague la pensión de manera correcta, y en el supuesto de que lo deje de hacer, podría proceder, en su caso, la obligación de pagar intereses ante el incumplimiento del instituto.

De los antecedentes narrados se advierte que los Tribunales Colegiados **Noveno y Décimo Octavo**, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, se pronunciaron expresamente en torno a la **constitucionalidad** del artículo 12, **último párrafo**, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la luz del principio de **igualdad**, arribando a posturas contrarias, pues mientras el primero sostuvo que el citado numeral es inconstitucional, al no prever el pago de intereses en favor de los beneficiarios; el segundo concluyó que esa norma no es contraria al orden constitucional, al no establecer dicho pago, debido a que no se está en una situación comparable.

A diferencia de lo anterior, el **Décimo Séptimo** Tribunal Colegiado en las referidas materia y circunscripción **no** exteriorizó algún pronunciamiento referente



a la constitucionalidad de ese precepto y párrafo, sino que examinó la procedencia del pago de intereses como efecto de la protección constitucional concedida contra la fracción II, inciso c), y **segundo párrafo** del citado numeral, la que, a su vez, se sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL."

Por otra parte, en el plano de **legalidad**, el **Décimo Octavo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se pronunció sobre la procedencia del pago de intereses moratorios vencidos y los que se siguieran venciendo al terminar el juicio, pero derivados del cumplimiento extemporáneo de la sentencia de nulidad, **no obstante que no estuvieran previstos en la norma**, y concluyó en el sentido de que, además de que dicho pago **sí procede**, se debe efectuar de acuerdo con las disposiciones del Código Civil Federal; mientras que, en una diversa perspectiva, el **Décimo Séptimo** Tribunal Colegiado en las indicadas materia y circunscripción territorial sostuvo que, aunado a que **no existía precepto legal que estableciera el pago de ese concepto**, lo que lo hacía improcedente, en todo caso, tampoco resultaba adecuado acudir a las disposiciones del derecho común para regular su otorgamiento, debido a que no se está en presencia de una relación contractual.

Lo hasta aquí expuesto revela que existe la contradicción de tesis denunciada entre los Tribunales Colegiados **Noveno** y **Décimo Octavo**, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en lo que corresponde al tópico de **constitucionalidad** del artículo 12, **último párrafo**, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues tales órganos judiciales, examinando problemas jurídicos esencialmente iguales, adoptaron criterios jurídicos discrepantes, ya que mientras uno arribó a la conclusión de que el precepto en consulta viola el principio de igualdad, al no prever "el legislador" las mismas reglas para recibir el pago de intereses; el otro señaló, básicamente, que no existe dicha contravención al orden constitucional en razón de que los sujetos



involucrados (pensionado e instituto de seguridad social) no se encuentran en un mismo plano y, por tanto, que no existe un punto de comparación entre ellos.

Pero, además de lo anterior, este Pleno de Circuito también advierte la existencia de una diversa contradicción de criterios, aunque sobre un aspecto de **legalidad**, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados **Décimo Séptimo** y **Décimo Octavo** en las indicadas materia y circunscripción, ya que mientras el primero determinó que no existe una base normativa para el pago de intereses en favor de los pensionados que obtuvieron, por declaración judicial, el derecho a la devolución de las sumas que previamente se les habían retenido al actualizarse alguno de los supuestos de incompatibilidad de pensiones que prevé el citado precepto reglamentario, y que, en todo caso, dicho pago no se podía regir por las disposiciones del derecho común; el segundo órgano judicial sostuvo que, a pesar de que el artículo 12, **último párrafo**, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no hubiera sido declarado inconstitucional ni estableciera el pago de intereses en favor de los derechohabientes, tal circunstancia no impedía reconocer que éstos sí tienen derecho al entero del referido concepto, el cual, dijo, se debería efectuar en términos de lo dispuesto en el Código Civil Federal.

En las relatadas condiciones, la contradicción se centra en determinar:

a) Primero, si el artículo 12, **último párrafo**, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, viola el derecho a la igualdad por no prever el pago de intereses en beneficio de los pensionados que hubieran obtenido el derecho al reintegro de las sumas que les hayan sido descontadas por actualizarse un supuesto de incompatibilidad de pensiones, como sí los prevé en favor del instituto de seguridad social cuando el pensionado al que se le hubiera suspendido el pago de sus pensiones, para gozar nuevamente de ellas, debe devolver las sumas recibidas durante el tiempo que duró la incompatibilidad, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se haga dicho entero;



b) Segundo, si con independencia del examen de constitucionalidad de la norma, resulta procedente decretar el pago de intereses en favor de los pensionados que hubieran obtenido el derecho al reintegro de las sumas que les hayan sido descontadas por actualizarse un supuesto de incompatibilidad de pensiones; y,

c) Tercero, en su caso, si el pago de dicho concepto (intereses) se debe efectuar con base en las disposiciones del derecho común, en particular, del Código Civil Federal.

Es conveniente precisar que no es obstáculo para que este Pleno de Circuito determine sobre la existencia de la contradicción de tesis denunciada, la circunstancia de que dos de los criterios contendientes no se encuentren publicados formalmente como tesis, y menos que no constituyan jurisprudencia, dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley de Amparo establecen tales requisitos, sino que basta que se hubieran sustentado dos o más criterios discrepantes en torno a un mismo punto de derecho.

Es aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo



ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

De igual forma, es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2001 del Pleno del Alto Tribunal, difundida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, cuyo texto es:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

CUARTO.—Una vez corroborada la existencia de la contradicción de tesis, en términos del artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo, se determina el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de igualdad, que consiste en la obligación exigible a todas las autoridades del país en cuanto a no tratar de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, es decir, la igualdad jurídica se refiere al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato respecto de quienes se ubican en similar situación de hecho, lo que se relaciona directamente con el contexto jurídico de las personas destinatarias de la norma.



El principio de igualdad exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa, de lo que derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario:

I. Un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y,

II. Un mandato de tratamiento desigual, que obliga al órgano legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

Entonces, para llevar a cabo el estudio correspondiente a la violación al derecho a la igualdad, que se traduce en una diferencia entre dos personas, objetos o situaciones, carente de sustento razonable y objetivo, se requiere un "término de comparación", esto es, que se identifique un parámetro o **medida válida** en relación con los sujetos, objetos o circunstancias a partir de los cuales se realizará.

Es decir, el primer paso para analizar una norma a la luz del principio de igualdad consiste en verificar si los sujetos que se estiman vulnerados por la disposición jurídica **se encuentran en una situación comparable o de igualdad** respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen jurídico y si el trato que se les da es diferente.

En caso de que los sujetos comparados **no sean iguales** o no sean tratados de manera desigual no habrá violación al citado derecho.

Sólo en el caso de que se establezca la existencia de una situación de igualdad a la que la norma jurídica otorgue una diferencia de trato se debe determinar si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida que la justifique, atendiendo a lo siguiente:

a) La finalidad perseguida con el trato diferenciado debe ser constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



b) La diferenciación advertida debe ser adecuada para el logro del fin buscado, esto es, que la medida sea capaz de causar su objetivo.

c) La medida legislativa de que se trate debe resultar proporcional, es decir, guardar una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, que establece:

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente



que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia."

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece:

"Artículo 12. **Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones**, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, con:



"a) El disfrute de una pensión por viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionado, y

"b) El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo;

"II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:

"a) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez, derivada de derechos propios como trabajador;

"b) El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo derivado de derechos propios o de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado, y

"c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"III. La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

"En el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.

"Fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.

"Si algún pensionado bajo la ley abrogada reingresa al servicio para desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad, que impliquen la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá dar aviso inmediato al instituto para efecto de que se suspenda la pensión en curso de pago.



"Asimismo, el pensionado deberá dar aviso al instituto cuando se le otorgue otra pensión. En caso contrario, éste podrá suspender la pensión que se otorgó con anterioridad.

"Si el instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionado, éstas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas durante el tiempo que duró, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se va a efectuar el reintegro para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales en una sola exhibición, y la devolución se realice al término de un plazo igual a aquel en que el trabajador o pensionado las estuvo recibiendo. En caso de que dicha tasa sea superior al nueve por ciento anual, se aplicará este último porcentaje. Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada, se perderá el derecho a la pensión."

El precepto reproducido prevé, en lo que interesa, que si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo una persona trabajadora o pensionada, tales beneficios serán suspendidos de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de ellas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas que fueron recibidas durante el tiempo que duró ésta, **más los intereses** que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se va a efectuar el reintegro, esto para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales en una sola exhibición, y la devolución se realice al término de un plazo igual a aquel en que el trabajador o pensionado las estuvo percibiendo. También dispone que, en caso de que la tasa sea superior al nueve por ciento anual, se aplicará este último porcentaje, y que, si no se hiciera el reintegro en la forma señalada, se perderá el derecho a la pensión.

La lectura al citado precepto pone de manifiesto que la causación de intereses corresponde a las cantidades que el beneficiario de una pensión recibió desde que surgió el motivo de incompatibilidad hasta que éste haya cesado y se reintegren tales montos, **no así a las que haya dejado de percibir el dere-**



chobabiente por haberse suspendido el pago del beneficio de seguridad social.

La razón por la que se consideró, por uno de los órganos contendientes, que dicho precepto, en lo que respecta a su último párrafo, viola el derecho a la igualdad, consiste en que no prevé el pago de **intereses** en favor de los pensionados que habiendo dejado de percibir la pensión a que tenían derecho, por actualizarse algún caso de incompatibilidad, posteriormente se revoque judicialmente esa decisión y obtengan el derecho al reintegro de las sumas retenidas, lo que evidencia que tal pago de intereses sólo aplica en beneficio de la autoridad.

Sin embargo, tal circunstancia es insuficiente para considerar que existe un **trato distinto** que genere **desigualdad** injustificada en perjuicio de los gobernados, es decir, que contraría el derecho a la igualdad.

Se sostiene lo anterior debido a que la norma en estudio se refiere a **sujetos que no tienen la misma naturaleza** y, por ende, la consecuencia lógica es que **no se puede afirmar que existe una regulación distinta respecto de situaciones idénticas.**

Para explicar esta proposición, se tiene en cuenta que, en diversas ocasiones, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el principio de igualdad genérica, así como el principio de equidad tributaria, aplica únicamente para las comparaciones entre diversos grupos de contribuyentes, mas no a una comparación entre la autoridad, como sujeto activo del impuesto, y el causante, como sujeto pasivo del mismo.

Tal pronunciamiento ha derivado, a su vez, de lo que el Pleno del Alto Tribunal ha establecido en el sentido de que el fisco y los causantes no son iguales, como tampoco lo son los fines que persiguen, pues, aun cuando ambos son sujetos en la relación tributaria **o administrativa**, lo cierto es que el fisco es una autoridad, parte activa en la recaudación de las contribuciones, y está dotado de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, siendo importante señalar que **su actuación es de interés público**, puesto que lo recaudado se destina al gasto público; en cambio, los causantes, parte pasiva en dicha relación, persiguen, como particulares, los fines que son propios de su interés.



Al respecto, se invocan, por el criterio que informan, las tesis aisladas 1a. CXCVII/2011 (9a.) y 1a. XXXVIII/2014 (10a.), ambas de la Primera Sala del Máximo Tribunal, localizables, la primera, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1087, y la segunda, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 677, cuyos rubros y textos son:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. EL ANÁLISIS DE LA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE EL FISCO Y LOS CONTRIBUYENTES DEBE LIMITARSE A VERIFICAR QUE SEA RAZONABLE, SIN QUE PUEDA ESTUDIARSE A LA LUZ DE AQUELLA GARANTÍA. Del desarrollo conceptual efectuado por este Alto Tribunal en torno a la garantía de equidad tributaria, se advierte que consistentemente ha sostenido que se refiere al trato igualitario de 'los contribuyentes' que se encuentren en la misma situación legal, mas no en relación con la autoridad exactora. En efecto, en la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 144, de rubro: 'IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.', se sostuvo que 'los contribuyentes' de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Posteriormente, en la tesis P./J. 41/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, de rubro: 'EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.', se expresó que la citada garantía se refiere al derecho de 'todos los gobernados' de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, esto es, que no toda desigualdad de trato equivale a una violación a la garantía de equidad tributaria, sino que dicha violación se configura sólo si la desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias iguales, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. De los citados razonamientos no se aprecia que pueda desprenderse un criterio que haga exigible una equivalencia de trato entre el fisco y los contribuyentes, cuando uno y otros tengan algún derecho oponible entre sí. Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 650/93, el Tribunal en Pleno sostuvo que el fisco y los causantes no pueden recibir un trato similar porque no son iguales, como tampoco lo son los fines que persiguen, ya que el fisco es una autoridad –parte activa en la recaudación de las contribuciones–, dotada de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, siendo su actuación de interés público, pues lo recaudado se destina al gasto público; en cambio, los causantes –parte pasiva en dicha relación– persiguen, como particulares, los fines



que son propios de su interés. En el mismo tenor, no es aplicable el criterio contenido en la tesis 1a. CXXXVI/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 39, de rubro: 'EQUIDAD TRIBUTARIA. ÁMBITO ESPECÍFICO DE SU APLICACIÓN.', que establece que cuando se reclama la existencia de un trato diferenciado respecto de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de la garantía de equidad tributaria, los argumentos relativos deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad, en virtud de que dicho criterio es aplicable únicamente a las comparaciones entre diversos grupos de contribuyentes, mas no a una comparación entre la autoridad como sujeto activo del impuesto, y el causante como sujeto pasivo. Lo anterior no quiere decir que cuando el fisco y los causantes tengan un derecho oponible entre sí, esto es, cuando se ubiquen en una situación análoga de reciprocidad, cualquier trato diferenciado esté permitido, debido a que este Alto Tribunal ha sostenido que la ley no debe establecer distinciones arbitrarias, sino que la diferencia de trato debe ser razonable. Por tanto, cuando se aduzca un trato diferenciado entre el tratamiento que da la ley a la autoridad fiscal y al contribuyente, la autoridad jurisdiccional debe limitarse a verificar que la diferencia de trato sea razonable."

"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 57, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 52, FRACCIÓN III, Y 53, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERAN EL DERECHO A LA IGUALDAD. Esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la igualdad sólo es aplicable a las relaciones entre los contribuyentes, mas no a una comparación entre la autoridad y un causante, porque la autoridad y los contribuyentes se encuentran en planos distintos y persiguen fines diversos. No obstante lo anterior, en la tesis 1a. CXCVII/2011 (9a.), de rubro: 'EQUIDAD TRIBUTARIA. EL ANÁLISIS DE LA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE EL FISCO Y LOS CONTRIBUYENTES DEBE LIMITARSE A VERIFICAR QUE SEA RAZONABLE, SIN QUE PUEDA ESTUDIARSE A LA LUZ DE AQUELLA GARANTÍA.', se sostuvo que si bien no es posible estudiar un trato diferenciado entre el fisco y los causantes a la luz del derecho a la igualdad, sí es posible verificar que la ley no establezca distinciones arbitrarias, atendiendo a si la distinción es razonable. Partiendo de lo anterior, es cierto que la ley concede al particular la opción de notificar a la autoridad fiscal que no interpuso recurso alguno, con la finalidad de que ésta tenga conocimiento de que la sentencia ha quedado firme, y que no



regula esa posibilidad a cargo de la autoridad. Sin embargo, esta Primera Sala considera que lo anterior es razonable porque la ley sólo le da esa opción al particular, debido a que es quien tiene interés en que la sentencia que ha quedado firme se cumpla lo antes posible, y por lo tanto, es en su beneficio, sin que esté obligado a realizar la notificación y, por lo tanto, ello se constituya en una carga. Así, si el particular notifica directamente a la autoridad que no interpondrá recurso alguno, el plazo para el cumplimiento de la sentencia empezará a correr a partir del día hábil siguiente a dicha notificación. Asimismo, también es razonable que el artículo 57 referido regule un procedimiento específico, en su penúltimo párrafo, para la notificación a la autoridad, si se toma en cuenta que es la autoridad quien fue condenada a cumplir con la sentencia y, por lo tanto, el plazo de cuatro meses que regula el artículo 52, corre en su contra. Por lo cual, si la ley le establece un plazo perentorio a la autoridad para cumplir, al vencimiento del cual precluye su derecho de reponer el procedimiento y emitir una nueva resolución, es razonable el que la ley fije de manera clara el momento en que debe empezar a correr ese plazo y que establezca medidas para que la autoridad pueda determinar de manera clara la fecha en que se vence el plazo para cumplir con la sentencia, puesto que está encaminado a otorgar seguridad jurídica a las partes respecto de la fecha en que vence el plazo de la autoridad para cumplir la sentencia. Máxime que esos plazos adicionales pueden evitarse si el propio particular hace la notificación prevista por el artículo impugnado."

En los criterios reproducidos que, como se informó, han tenido como sustento lo resuelto también por el Pleno del Máximo Tribunal del País, se ha establecido que una distinción esencial existente entre la autoridad fiscal respecto de los particulares no radica en la relación que guardan, sino **en los fines que persiguen**, ya que mientras el particular busca que se declare la nulidad de una resolución, al considerar que afecta sus intereses, la autoridad, cuando acciona el juicio de lesividad, por mencionar un ejemplo, lo hace porque estima que la resolución que emitió en realidad **es lesiva de los intereses de la colectividad**; de ahí que pretenda la declaratoria de su anulación, pues, de lo contrario, podría generar una afectación al erario público o al interés social.

Otra distinción objetiva que se ha advertido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación radica, principalmente, en la situación jurídica que guardan los particulares frente a la administración pública, aunado al **despliegue técnico**



que representa, en el caso de la autoridad, el ejercicio de acciones y facultades encaminadas a **obtener el cobro** de las cantidades que se le adeudan, que implica considerar el cúmulo de asuntos de su conocimiento y, por ende, el tiempo que le toma advertir la existencia de cantidades adeudadas por los particulares y que **se traducen en lesiones al interés colectivo**.

Derivado de lo expuesto, válidamente se puede concluir que la autoridad no se encuentra en el mismo plano que los particulares, en atención a las finalidades que uno y otro persiguen, pues en el caso de las autoridades fiscales, por ejemplo, procuran recaudar mayores contribuciones para sostener el gasto público y en su actuar defienden el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado; mientras que los particulares, constitucionalmente, están constreñidos a aportar para sufragar ese gasto.

Bajo ese orden de ideas, como los particulares y las autoridades no están en un plano de **igualdad de circunstancias**, no existe una situación comparable que permita efectuar el estudio de constitucionalidad a la luz del derecho a la igualdad.

Es decir, no se encuentran en la misma situación jurídica el instituto que tiene la obligación, por disposición de la normatividad aplicable, y una vez advertida una situación de incompatibilidad, de cobrar las sumas que recibió la persona pensionada durante el tiempo que duró la incompatibilidad de pensiones, más intereses y, por otra parte, el pensionado, a quien se le hubieran efectuado los descuentos respectivos, no obstante que, por virtud de una resolución jurisdiccional, con posterioridad, obtenga el derecho a que se le devuelvan los descuentos que se realizaron con fundamento en una norma o acto declarados inconstitucionales.

Por tanto, se concluye que no existe una situación comparable con base en la cual se pueda establecer que los sujetos se encuentran en una situación de igualdad y que, por tal motivo, se les pueda dar un mismo trato, por lo que, en tal medida, **el último párrafo del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad**



y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no es violatorio del derecho a la igualdad.

QUINTO.—Una vez resuelto el aspecto de constitucionalidad, este Pleno de Circuito se pronuncia en torno a la diversa contradicción de criterios suscitada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados **Décimo Séptimo** y **Décimo Octavo**, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo aspecto a resolver se centra en determinar si, a pesar de que el precepto reglamentario de nuestra atención no es violatorio del derecho a la igualdad, resulta procedente decretar el pago de intereses en favor de los pensionados que hubieran obtenido el derecho al reintegro de las sumas que les hayan sido descontadas por actualizarse un supuesto de incompatibilidad de pensiones.

Respecto de dicho tópico, al resolver el amparo en revisión 416/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes términos:

"SEXTO.—**Improcedencia del pago de intereses.** Finalmente, la quejosa en los puntos petitorios de su demanda de garantías solicita que se le paguen los intereses generados por concepto de sus pensiones, en términos de los artículos 51 de la Ley del ISSSTE abrogada y **12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto** por el que se expide la Ley del ISSSTE, interpretados por analogía, toda vez que, conforme a estas disposiciones en caso de que el pensionista tuviera que devolver el pago del excedente del tope pensionario, debe pagar los intereses que le fije el instituto, los cuales no serán mayores del 9% anual.

"Ahora bien, **el pago que la quejosa solicita como efecto de la sentencia protectora es improcedente, primero, porque no existe precepto legal alguno que expresamente le otorgue ese derecho,** y si bien el instituto puede y debe cobrar los rendimientos del pago excedente del tope pensionario, ello acontece porque existe la obligación jurídica de cobrarlos, lo cual no acontece tratándose del caso opuesto en que el pensionado recibió su pensión incompleta; **y en segundo lugar, porque es a partir de que presentó la demanda de amparo que dio lugar a que se le desincorporara de la observancia de dicho límite,**



el momento en que ya puede exigir el pago exclusivamente del faltante de su pensión, ya que el juicio de amparo no es un medio para exigir una condena de intereses."

Como se advierte de la transcripción que antecede, la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que el cumplimiento de la sentencia de amparo en que se decretó la inconstitucionalidad del precepto reglamentario en consulta, no incluye que se calculen intereses sobre las cantidades que deban ser pagadas a la parte quejosa de haberse retenido indebidamente por el instituto de seguridad social al configurarse alguna incompatibilidad, puesto que, por una parte, **el propio precepto citado no lo prevé** y, por otra, porque el juicio de garantías no constituye un medio para exigir una condena de intereses, conclusiones que este Pleno de Circuito hace suyas, sobre todo porque ordenar el pago de intereses implicaría constituir a favor del derechohabiente una prerrogativa con que no contaba al instar la acción constitucional o de nulidad.

Máxime si se tiene en cuenta que la institución del pago de intereses únicamente está dirigida a la materia fiscal, en términos del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, lo cual no es aplicable tratándose de pensiones dejadas de cubrir, pues éstas tienen la naturaleza de derechos laborales adquiridos que, en todo caso, sólo ameritan ser **actualizadas** en términos de la normatividad aplicable.

A juicio de este Pleno de Circuito, para el caso en que los derechohabientes se vean afectados con la retención del pago de sus pensiones, «en» virtud a un aspecto de incompatibilidad de ellas, y que, con posterioridad, el acto en que se originó dicha afectación se declare inconstitucional o ilegal, **la manera de dar un valor real a las cantidades que en su caso se reintegren es a través de la actualización**, como lo ha resuelto la Segunda Sala del Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial 2a./J. 135/2019 (10a.), intitulado: "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.", aplicable al caso por identidad de razón, y en el que se estableció que el instituto de seguridad social se encuentra obligado a entregar las diferencias derivadas del pago tardío de la pensión debidamente actualizadas, conforme al procedimiento previsto en el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.



Lo anterior, con la explicación de que la inobservancia de la ley, por parte del organismo de seguridad social, conlleva que el pensionado no pueda disponer de las cantidades respectivas en el momento en que legalmente tiene derecho y **conforme a la realidad económica existente**.

En abono de lo expuesto, es pertinente hacer notar que la retención que realiza el instituto de seguridad social respecto de las sumas relativas a las pensiones de los gobernados, al verificarse un supuesto de incompatibilidad, no puede ser considerada como un pago de lo indebido y que, como consecuencia, conlleve el pago de intereses una vez que se declare la insubsistencia jurídica del acto que la ordenó, pues el pensionado no entregó a la autoridad cantidad alguna indebidamente, sino que ésta simplemente la retuvo **por mandato del propio precepto reglamentario en consulta**.

En otras palabras, si bien la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma reclamada, o bien, de ilegalidad del acto administrativo que lo haya ordenado, trae consigo que se devuelvan las retenciones realizadas ante un supuesto de incompatibilidad, lo cual, en apariencia, pudiera ser equiparable al pago de lo indebido, al haber cesado para la parte interesada el supuesto legal que dio origen a la retención de las pensiones, esta equiparación no actualiza la procedencia del pago de intereses ante la inexistencia de mora o actuación ilegal de la autoridad, pues ésta, al descontar las pensiones, actuó dentro del marco previsto en el reglamento en mención.

Es decir, el instituto de seguridad social, al descontar las pensiones por actualizarse algún supuesto de incompatibilidad, actúa dentro del marco previsto en el reglamento en consulta y de acuerdo con la obligación que se desprende del propio precepto, lo que tiene explicación lógica en el hecho de que la declaratoria de inconstitucionalidad, en su caso, se decreta con posterioridad, y es de ésta de la que surge el derecho a la devolución de los montos que se habían retenido; circunstancia por la cual, se reitera, no resulta procedente el pago de intereses una vez que se ha determinado que el pensionado tiene derecho a la devolución de los montos que le fueron retenidos con apoyo en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 12 del referido reglamento.

Corolario de lo anterior, se determina que, como la normatividad aplicable en materia de pensiones no prevé el pago de intereses en beneficio de los dere-



chohabientes, es claro que no resulta procedente condenar al instituto de seguridad social a su pago derivado de la devolución de las sumas que se le hubieran retenido a aquéllos al verificarse un supuesto de incompatibilidad de pensiones.

Es refuerzo de esta conclusión, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 144/2012 (10a.) de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, página 1188, de rubro y texto:

"DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES CON MOTIVO DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDÓ SU PAGO. NO COMPRENDE EL PAGO DE INTERESES INDEMNIZATORIOS POR EL RETRASO EN SU CUMPLIMIENTO (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADO). Con motivo de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos del Código Financiero del Distrito Federal, vigente hasta el 31 de diciembre de 2009, en que se fundó el pago de contribuciones, la devolución de las cantidades materia de la sentencia concesoria de amparo no puede comprender el pago de intereses indemnizatorios ante el retardo en su cumplimiento por la autoridad responsable, en tanto dicho ordenamiento no regula expresamente ese supuesto, siendo ésta la condición que pudiera provocar esa consecuencia."

Dada la conclusión alcanzada en torno al tema de legalidad, es **innecesario** que este Pleno de Circuito dilucide si el pago de intereses a los pensionados se debe efectuar con base en las disposiciones del Código Civil Federal, pues en párrafos previos se determinó que, además de que el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no viola el principio de igualdad, al no prever dicho pago en beneficio de los pensionados, también se resolvió que no existe sustento normativo alguno que justifique o avale dicho pago.

En mérito de los razonamientos expresados, los criterios que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, son los sustentados por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de acuerdo con las consideraciones sustentadas



en esta ejecutoria y conforme a las tesis elaboradas por separado de esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es existente la contradicción de tesis entre lo resuelto por el Noveno y el Décimo Octavo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Es existente la contradicción de tesis entre lo resuelto por el Décimo Séptimo y el Décimo Octavo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a los razonamientos señalados en el considerando quinto de esta resolución.

TERCERO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de los considerandos cuarto y quinto de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como, con testimonio de las tesis que de ella deriven, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licon, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata,



Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez, **en relación con el considerando cuarto del fallo**, y por mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licon, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montañó y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: José Patricio González Loyola Pérez, Edwin Noé García Baeza, Juan Carlos Cruz Razo, Guillermina Coutiño Mata y Rosa González Valdés, estos últimos, quienes formularon voto de minoría, **respecto del quinto considerando de esta resolución**. Firman los Magistrados integrantes del Pleno y el secretario de Acuerdos, Iván Guerrero Barón, quien autoriza y da fe.

El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 7/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/7 A (11a.) y PC.I.A. J/6 A (11a.) que prevalecieron al resolver esta contradicción de tesis, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en las páginas 1920 y 1922 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas I.9o.A.107 A (10a.) y 1a. XXXVIII (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05, con números de registro digital: 2017561 y 2005540, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.) y 2a./J. 135/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y 18 de



octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1932, con número de registro digital: 2020857, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo en la contradicción de tesis 7/2020.

El suscrito, respetuosamente, me permito disentir del criterio mayoritario adoptado en el **considerando quinto** de la ejecutoria que resuelve la contradicción de tesis 7/2020, por las razones que enseguida se indican:

El proyecto presentado y discutido en la sesión del Pleno de Circuito sustentó como tesis –entre otro tema– que, como la normatividad aplicable en materia de pensiones no prevé **el pago de intereses** en beneficio de los derechohabientes, no resulta procedente condenar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a su pago derivado de la devolución de las sumas que se hubieran retenido a aquéllos al verificarse un supuesto de incompatibilidad de pensiones.

Previo a la exposición de los motivos de disenso sostenidos en este voto minoritario, es importante reconocer el esfuerzo y disposición de la ponencia para elaborar la propuesta de resolución a la contradicción de tesis, determinación que, desafortunadamente, no se comparte.

En principio, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 2117 y 2395 del Código Civil Federal, que a la letra indican:

"Artículo 2117. La responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa.

"Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento, no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario."

"Artículo 2395. El interés legal es el nueve por ciento anual. El interés convencional es el que fijan los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o



de la ignorancia del deudor, a petición de éste el Juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal."

La lectura sistemática e integral de los numerales invocados permite establecer, como regla general de derecho, que la falta de **pago oportuno** de una cantidad líquida faculta al acreedor para exigir el pago de los intereses correspondientes. Ello, independientemente del origen de la obligación de pago o de la naturaleza jurídica del deudor, pues el legislador no acotó el pago del **interés legal** al ámbito contractual entre particulares. El derecho a recibir los intereses legales –como su nombre lo indica– deriva o emana de la ley, bastando la preexistencia del adeudo y el agotamiento del plazo para cubrirlo; entonces, el derecho al cobro de los intereses surge como consecuencia del retardo del pago de lo debido, lo que se conoce como mora o morosidad.

En ese sentido, en una de las ejecutorias contendientes se explicó que la obligación de pago surge como **una obligación general** a la que están sujetas tanto las personas físicas como las jurídicas y las jurídicas oficiales. Por ello, la obligación de pagar intereses no necesita estar reconocida o contemplada en los ordenamientos atinentes al régimen de pensiones, ya que –se insiste– nace del incumplimiento genérico de realizar el pago oportunamente, esto es, para el caso de **incurrir en mora**.

En ese sentido, si bien el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹ contempla el pago de intereses a favor de ese organismo; la circunstancia de que no los contemple el instituto a favor del pensionado **no quiere decir que no exista fundamento legal para que este último tenga derecho a exigir su pago**.

¹Artículo 12. ...

"Si el instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionado, éstas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas durante el tiempo que duró, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se va a efectuar el reintegro para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales en una sola exhibición, y la devolución se realice al término de un plazo igual a aquel en que el trabajador o pensionado las estuvo recibiendo. En caso de que dicha tasa sea superior al nueve por ciento anual, se aplicará este último porcentaje. Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada, se perderá el derecho a la pensión."



Sostener esa consideración equivale a desconocer la regla general del derecho prevista en una ley secundaria como es el Código Civil Federal, aplicable a toda persona que incurra en mora.

Lo grave del razonamiento que sustenta el proyecto aprobado por la mayoría es que supone que un reglamento está por encima de una ley federal, como es el Código Civil Federal que es, en este supuesto, norma supletoria para el pago de pensiones. Con el proyecto aprobado y la jurisprudencia resultante se desconoce el principio de subordinación jerárquica e interpretación integral del sistema jurídico nacional.

En efecto, atento al principio de subordinación jerárquica, ningún reglamento puede estar por encima de la norma secundaria derivada de una ley. La importancia de los reglamentos radica en que posibilitan proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, sin que ello implique que los reglamentos agoten la materia regulatoria, es decir, el que las normas reglamentarias no prevean determinada hipótesis, no implica automáticamente que la pretensión deducida deba rechazarse, si –como en el caso que se examinó en la contradicción de tesis– **existe una norma vigente, congruente y, por tanto, aplicable al caso específico como es el Código Civil Federal.**

Por esa razón, es inexacto que no exista precepto legal alguno que regule y autorice el pago de intereses tratándose de la devolución o pago de pensiones retenidas ilegalmente cuando ese pago se realice fuera del plazo de cuatro meses con que cuenta el instituto para dar cumplimiento a la sentencia de nulidad firme que, precisamente, declara la obligación de pago.

En este sentido, se destaca que el proyecto discutido y aprobado no analizó la contradicción de una manera congruente, porque uno de los tribunales contendientes se basó, para resolver en el sentido en que lo hizo, en la circunstancia de que ya determinado el pago de las cantidades ilegalmente retenidas, y obligada la autoridad a pagar por una sentencia firme, si ésta no cumplía dentro del plazo de los cuatro meses con que contaba para acatar la sentencia de nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entonces, se generaba ese pago de intereses por el incumplimiento de esa sentencia.

El sentido de la mayoría únicamente contempla el pago **dentro del proceso de determinación de las pensiones adeudadas**, esto es, antes de que la resolución cause ejecutoria; mientras que uno de los criterios contendientes se refirió al caso de que ya **existiendo** esa **ejecutoria** el instituto no cumplió oportunamente (incurriendo en mora).



En otras palabras, el proyecto pasó por alto que eran dos situaciones distintas y dos hipótesis distintas también: el primero, relativo a la procedencia del pago de intereses en el mismo momento de declararse la nulidad de la incompatibilidad de pensiones; el otro, relativo al incumplimiento de pago oportuno, después de concluido el plazo legal de cuatro meses para acatar la sentencia anulatoria declarada firme.

Sin embargo, la ejecutoria aprobada por la mayoría resolvió la controversia de una manera general abstrayéndose de lo resuelto por los criterios denunciados. Por esta razón, también existe un indebido estudio de la controversia.

En suma, no es verdad que no existe fundamento legal que obligue al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a pagar intereses cuando incurre en mora, pues los numerales 2117 y 2395 del Código Civil Federal, claramente contemplan el derecho del acreedor a recibir los intereses legales generados.

Por las razones expuestas, respetuosamente, me aparto de la decisión mayoritaria.

El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 7/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada Rosa González Valdés en la contradicción de tesis 7/2020.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, respetuosamente disiento del criterio adoptado por la mayoría del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto del examen de legalidad en relación con la pretensión del pago de intereses de los quejosos realizado en el considerando quinto de la contradicción de tesis, por las razones siguientes:

Para dilucidar dicho tema, es oportuno precisar que el criterio de la mayoría se sustentó en la consideración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Jus-



ticia de la Nación, en el amparo en revisión 416/2018 de su índice, en el que determinó que el cumplimiento de la sentencia de amparo en que se decretó la inconstitucionalidad del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no incluye que se calculen intereses sobre las cantidades que deban ser pagadas a la parte quejosa de haberse retenido indebidamente por el instituto de seguridad social al configurarse alguna incompatibilidad.

Asimismo, según el criterio de la mayoría para el caso de que los derechohabientes se vean afectados con la retención del pago de sus pensiones, virtud a un aspecto de incompatibilidad de ellas, y que, con posterioridad, el acto en que se originó dicha afectación se declare inconstitucional o ilegal, **la manera de dar un valor real a las cantidades que en su caso se reintegren es a través de la actualización**, como lo ha resuelto la Segunda Sala del Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial 2a./J. 135/2019 (10a.), intitulado: "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS."

Sin embargo, en mi opinión, ninguna de esas consideraciones atienden a la problemática a resolver dado que la determinación de la Segunda Sala del Alto Tribunal tiene origen en un juicio de amparo, mientras que el tópico a resolver en la contradicción de tesis que nos ocupa, consiste en la procedencia del pago de intereses por parte de la autoridad, por incurrir en mora, al no dar cumplimiento a la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, dentro del término legal de cuatro meses que prevé el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; en ese sentido, debió analizarse si al tratarse de una obligación, al incurrir el instituto en incumplimiento, en términos del Código Civil Federal, procedía la condena al pago de intereses moratorios.

Por otro lado, la jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.), referente a la obligación de actualizar las cantidades a pagar con motivo de las diferencias derivadas de los incrementos omitidos, o como en este caso, cantidades retenidas, desde mi punto de vista es inaplicable, dado que la actualización de pensiones dejadas de pagar tiene un origen y naturaleza diferente al pago de intereses moratorios por incumplimiento de una sentencia; de ahí que este aspecto debió ser motivo de un análisis exhaustivo.

Por lo expuesto, disiento del sentido de la resolución aprobada por la mayoría, en el considerando quinto, pues estimo que con las consideraciones expuestas



no se atendió el tópico vinculado con la procedencia o no, del pago de intereses moratorios por incumplimiento.

El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 7/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1932, con número de registro digital: 2020857.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada Guillermina Coutiño Mata en la contradicción de tesis 7/2020.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, respetuosamente disiento del criterio adoptado por la mayoría del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto del examen de legalidad en relación con la pretensión del pago de intereses de los quejosos realizado en el considerando quinto de la contradicción de tesis, por las razones siguientes:

En mi opinión, son insuficientes las consideraciones formuladas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 416/2018, para sostener la improcedencia del pago de intereses, dado que se refieren al supuesto en que se cuestiona a través del juicio de amparo, la constitucionalidad del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En la hipótesis mencionada, las retenciones por concepto de incompatibilidad de pensión se realizan con fundamento en un precepto válido hasta antes de ser declarado inconstitucional por sentencia firme; de ahí que resulte lógica



la determinación de que el juicio de amparo no es el medio para exigir una condena de intereses; sin embargo, la resolución del Alto Tribunal no analiza el supuesto fáctico relativo a que la autoridad administrativa exceda el plazo para dar cumplimiento a la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo en que se ordenó la restitución de las cantidades indebidamente retenidas; de ahí que, al referirse a hechos distintos como es que se incurra en esa mora (supuesto analizado por uno de los tribunales contendientes), el criterio no es apto para concluir sobre la improcedencia del pago de intereses en la hipótesis mencionada en segundo lugar.

Por lo anterior, me parece que en la contradicción de tesis debió examinarse si era procedente o no, el pago de intereses en términos del Código Civil Federal (lo cual también fue examinado por dos de los contendientes), pues no puede afirmarse tajantemente que en el caso de las pensiones procede únicamente la actualización o que el pago de intereses solamente es aplicable en materia fiscal, ya que, en mi opinión, tales afirmaciones requieren una justificación más exhaustiva.

En ese sentido, si bien el Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no prevé el pago de intereses, tal cuestión es insuficiente para concluir sobre la improcedencia del entero, pues la figura de los intereses sí está regulada en la legislación civil federal que es de aplicación supletoria, por lo que, desde mi punto de vista, se debió examinar si en términos del Código Civil Federal era procedente o no, el entero del multicitado concepto.

Por lo expuesto, disiento del sentido de la contradicción aprobado por la mayoría, respecto de las consideraciones de legalidad que se exponen en la contradicción de tesis, para justificar la improcedencia en el pago de intereses.

El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 7/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



INTERESES DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. AL NO EXISTIR ALGUNA BASE NORMATIVA QUE LOS SUSTENTE, ES IMPROCEDENTE SU PAGO EN FAVOR DE LOS DERECHOHABIENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas jurídicas contrarias en relación con el pago de intereses en favor de los derechohabientes que, habiendo dejado de percibir alguna de las pensiones a que tenían derecho, por actualizarse un supuesto de incompatibilidad, posteriormente se revoque judicialmente esa decisión y obtengan el derecho al reintegro de las sumas retenidas.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que la obligación a cargo del instituto de seguridad social, de reintegrar a los pensionados o trabajadores las sumas retenidas ante la actualización de un supuesto de incompatibilidad de pensiones, no incluye la relativa al pago de intereses, por no existir fundamento alguno para tal efecto.

Justificación: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al descontar las pensiones por actualizarse algún supuesto de incompatibilidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, actúa dentro del marco previsto en el propio precepto, el cual, al no prever en favor de los derechohabientes el pago de intereses, torna improcedente el entero de éstos, aun y cuando el acto en que se originó la afectación se declare inconstitucional o ilegal. Máxime si se tiene en cuenta que la manera de dar un valor real a las cantidades que en su caso se reintegren al derechohabiente es a través de la actualización, tópico respecto del cual la Segunda Sala del Alto Tribunal ha sustentado el criterio jurisprudencial 2a./J. 135/2019 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIONES OTORGADAS POR EL ISSSTE. LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS OMITIDOS POR EL INSTITUTO DEBEN ENTREGARSE ACTUALIZADAS.", en el que se estableció que el instituto de seguridad social se encuentra obligado a entregar las diferencias debidamente actualizadas conforme al procedimiento previsto en el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.



PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/7 A (11a.)

Contradicción de tesis 7/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno, Décimo Séptimo y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de marzo de 2022. Mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licon, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: José Patricio González Loyola Pérez, Edwin Noé García Baeza, Juan Carlos Cruz Razo, Guillermina Coutiño Mata y Rosa González Valdés, estos tres últimos formularon sendos votos particulares. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Roberto Zayas Arriaga.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 396/2018, y el diverso sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 102/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 7/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 135/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1932, con número de registro digital: 2020857.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PAGO DE INTERESES CON MOTIVO DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL NO PREVERLO EN FAVOR DE LOS DERECHOHABIENTES, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si el artículo 12, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inconstitucional, por violación al derecho de igualdad, al no prever el pago de intereses en favor de los derechohabientes que, habiendo dejado de percibir alguna de las pensiones de las que gozaban, por actualizarse un supuesto de incompatibilidad, posteriormente se revoque judicialmente esa decisión y obtengan el derecho al reintegro de las sumas retenidas.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que el artículo 12, último párrafo, del Reglamento examinado no infringe el derecho constitucional de igualdad al no prever el pago de intereses en favor de los pensionados que, habiendo dejado de percibir la pensión a que tenían derecho, por actualizarse algún caso de incompatibilidad, posteriormente se revoque judicialmente esa decisión y obtengan el derecho al reintegro de las sumas retenidas, porque no existe una situación comparable con base en la cual se pueda establecer que los sujetos involucrados (pensionado e instituto de seguridad social) se encuentran en una situación de igualdad y que, por tal razón, se les pueda dar el mismo trato.

Justificación: De conformidad con el artículo 12, último párrafo, del citado reglamento, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo una persona trabajadora o pensionada, tales



beneficios serán suspendidos de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de ellas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas que fueron recibidas durante el tiempo que duró ésta, más los intereses que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al año en que se va a efectuar el reintegro, esto para los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales en una sola exhibición, y la devolución se realice al término de un plazo igual a aquel en que el trabajador o pensionado las estuvo percibiendo. La lectura integral del citado precepto reglamentario pone de manifiesto que la causación de intereses a que se refiere, corresponde a las cantidades que el beneficiario de una pensión recibió desde que surgió el motivo de incompatibilidad y hasta que éste haya cesado y se reintegren tales montos, no así a las que haya dejado de percibir el derechohabiente por haberse suspendido el pago del beneficio de seguridad social. A pesar de que no se prevé el pago de intereses en favor de los pensionados que, habiendo dejado de percibir la pensión a que tenían derecho por actualizarse algún caso de incompatibilidad, posteriormente se revoque judicialmente esa decisión y obtengan el derecho al reintegro de las sumas retenidas, dicho precepto no contraría la Carta Fundamental, pues no existe una situación comparable que permita efectuar el estudio de constitucionalidad a la luz del derecho a la igualdad, debido, principalmente, a los fines que persiguen los sujetos involucrados (los pensionados y el instituto de seguridad social), esto es, no se encuentran en la misma situación jurídica, pues mientras que éste tiene la obligación, por disposición de la normatividad aplicable, y una vez advertida una situación de incompatibilidad, de cobrar las sumas que recibió la persona pensionada durante el tiempo que duró la incompatibilidad de pensiones, más intereses, por otra parte, el pensionado tiene el deber, normativamente, de aportar sus cuotas correspondientes íntegra y oportunamente.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/6 A (11a.)

Contradicción de tesis 7/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno, Décimo Séptimo y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de marzo de 2022. Unanimidad de veintitrés votos de



los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licon, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Roberto Zayas Arriaga.

Tesis y criterios contendientes:

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 536/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.A.107 A (10a.), de título y subtítulo: "PAGO DE INTERESES DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN DE PENSIONES INCOMPATIBLES. EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL NO PREVERLO EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS, VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2997, con número de registro digital: 2017561, y

El sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 396/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 7/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



NEGATIVA FICTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO NO SE AMPLÍE LA DEMANDA DE NULIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LA LITIS SE INTEGRA CON LOS HECHOS Y CONCEPTOS DE ANULACIÓN DE LA DEMANDA, ASÍ COMO DEL ANEXO CONSISTENTE EN LA SOLICITUD O PETICIÓN NO RESUELTA EN EL TÉRMINO DE TRES MESES, FRENTE A LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS LEGALES QUE EXPRESE LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA INICIAL, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN X, DEL CITADO ORDENAMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2022. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO, EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN, RAFAELA MADRID PADILLA, FRANCISCO OLMOS AVILEZ Y CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE. DISIDENTE: JUAN GABRIEL SÁNCHEZ IRIARTE. PONENTE: FRANCISCO OLMOS AVILEZ. SECRETARIO: EFRÉN BETANCOURT VALDEPEÑA.

Zacatecas, Zacatecas. Acuerdo del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, en sesión ordinaria virtual correspondiente al **veintidós de febrero de dos mil veintidós**.

VISTO, para resolver la contradicción de tesis **2/2021**, entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Tercer Circuito; y,

RESULTANDOS:

I. DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS.

1. Por oficio recibido el **veintisiete de abril de dos mil veintiuno**, en la presidencia del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con residencia en Zacatecas,



Zacatecas, los Magistrados de Circuito **Francisco Olmos Avilez y Carlos Arturo González Zárate**, así como la licenciada **María Georgina Moreno Rivera**, secretaria en funciones de Magistrada, conforme al oficio CCJ/1147/2020, de diez de marzo de dos mil veinte, integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios entre los sustentados por éste, al resolver el amparo directo administrativo **266/2020**; y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo administrativo **298/2020**; ejecutorias pronunciadas en sesiones plenarias celebradas el **dieciocho y cuatro de marzo del año próximo pasado**, respectivamente.

II. TRÁMITE, TURNO DE LA DENUNCIA Y RETORNO.

2. En auto de **veintisiete de abril de dos mil veintiuno**, el presidente del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente denuncia de contradicción de tesis bajo el expediente **2/2021**; admitió a trámite la misma; y ordenó dar aviso por oficio y vía electrónica a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. En el proveído citado en el párrafo anterior, se requirió a las presidencias del Primer y del Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Tercer Circuito, la remisión en copia certificada de las ejecutorias pronunciadas en los amparos directos administrativos **298/2020** y **266/2020**, de sus respectivos índices e informaran si los criterios materia de la denuncia de contradicción de tesis, se encontraban o no vigentes; en este último supuesto, indicaran el motivo o razón para tener por superados o abandonados dichos criterios.

4. En auto de **siete de mayo de dos mil veintiuno**, el presidente del Pleno de Circuito tuvo por recibidas las copias certificadas de las ejecutorias dictadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver los amparos directos administrativos **298/2020** y **266/2020**, respectivamente; asimismo, se tuvo a dichos presidentes informando lo relativo a la vigencia de los criterios ahí sustentados.

5. En Acuerdo de **ocho de julio de dos mil veintiuno**, se recibió el oficio DGCCST/X/183/06/2021, signado por el director general de la Coordinación de



Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual comunicó que, a través del oficio SGA/GVP/417/2019, la Secretaría de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que, de la revisión a su base de datos, se advirtió que no se encuentra radicada en el Alto Tribunal contradicción de tesis alguna en la que el tema a dilucidar guarde relación con la que es materia de la denuncia de contradicción de tesis de texto:

NEGATIVA FICTA. SI EN EL JUICIO DE NULIDAD EL ACTOR OMITE AMPLIAR SU DEMANDA, PARA CONTROVERTIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS HECHOS VALER POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, NO IMPLICA LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, POR LO TANTO, NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN X, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Y POR ENDE, RESULTA IMPROCEDENTE EL SOBRESIMIENTO DECRETADO EN DICHO JUICIO DE NULIDAD.

6. Por auto de **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno**, el presidente del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito determinó que se encontraba debidamente integrado el expediente relacionado con la presente denuncia de contradicción de tesis y con apoyo en lo establecido en los artículos 28, 29 y 46 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ordenó turnarlo a la ponencia del **Magistrado Pedro Guillermo Siller González Pico**, integrante del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

7. En sesión ordinaria número **tres**, de **treinta de noviembre de dos mil veintiuno**, se sometió a discusión el proyecto formulado por el **Magistrado Pedro Guillermo Siller González Pico**, en que se propuso: **inexistente la contradicción de tesis**. El resultado de la discusión arrojó tres votos a favor y tres en contra de tal propuesta; luego, en atención al voto de calidad emitido por el presidente del Pleno de Circuito, quien se decantó contra dicha propuesta, el Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, por mayoría de votos desechó el proyecto, al considerar toralmente que **sí existe la contradicción de criterios**. Por lo mismo, en términos del artículo 46 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se retornó el asunto al **Magistrado presidente**



Francisco Olmos Avilez, integrante del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, para que formulara el nuevo proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA.

8. Este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, ambos 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 abrogada, en términos del artículo primero transitorio, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por tratarse de una contradicción de criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de este Vigésimo Tercer Circuito, con residencia en la circunscripción territorial en que este Pleno de Circuito ejerce jurisdicción.

II. LEGITIMACIÓN.

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que se presentó a instancia de los Magistrados de Circuito **Francisco Olmos Avilez y Carlos Arturo González Zárate**, así como la licenciada **María Georgina Moreno Rivera**, secretaria en funciones de Magistrada, conforme al oficio CCJ/1147/2020, de diez de marzo de dos mil veinte, como integrante del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

III. CRITERIOS CONTENDIENTES.

10. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, ha menester transcribir los hechos que dieron



origen a las ejecutorias que contienen los criterios jurídicos que se confrontan. Asimismo, se reproduce textualmente la parte considerativa en que se apoyaron las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

Amparo directo administrativo 298/2020.

11. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en sesión virtual celebrada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, resolvió el juicio de amparo directo administrativo **298/2020** promovido por ***** , a quien **negó el amparo y protección de la Justicia de la Unión**, contra el acto reclamado a la Sala Regional del Norte-Centro IV, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, consistente en la sentencia definitiva de once de agosto de dos mil veinte, pronunciada dentro del juicio contencioso administrativo expediente ***** .

Los hechos que se narraron en la ejecutoria de amparo fueron los siguientes:

"3. Ahora bien, como antecedentes relevantes de la sentencia reclamada, conviene precisar que en el juicio de origen, el actor –ahora quejoso– demandó de la Delegación Estatal en Zacatecas, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, la negativa ficta relativa a su solicitud para actualizar su pensión de jubilación ***** (fojas 1 a 3).

"4. Luego de admitir la demanda y asignarle el número de expediente ***** , la Sala Regional responsable ordenó emplazar a la citada autoridad demandada (foja 7), la cual opuso excepciones y defensas, además ofreció las pruebas que estimó conducentes (fojas 13 a 50).

"5. Mediante proveído de diez de enero de dos mil veinte la Sala responsable tuvo por contestada la demanda, y ordenó notificar a la parte actora, para que formulara su respectiva ampliación a la demanda dentro del término legal de diez días hábiles, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo, quedaría precluido su derecho; en subsecuente auto de diez de febrero siguiente, la responsable hizo efectivo dicho apercibimiento y se le tuvo al actor por precluido su derecho (fojas 51 y 55).



"6. Seguidas las restantes etapas procedimentales, la Sala del conocimiento dictó la resolución que ahora se reclama, de la cual medularmente se desprende que luego de tener por acreditada la existencia de la resolución negativa ficta impugnada (foja 61 frente), enseguida determinó que en el particular se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que el aquí quejoso omitió formular conceptos de impugnación, refiriendo **que en su demanda de nulidad, únicamente expuso como concepto de impugnación, lo siguiente:**

"...

"7. De ahí que, prosiguió la responsable, en **virtud de que el actor soslayó ampliar su demanda, y con ello omitió expresar conceptos de impugnación en contra de los motivos y fundamentos referidos por la autoridad demandada en su oficio de contestación a la demanda**, y además, *sin que expresara conceptos de impugnación en su escrito inicial de demanda* (sic), consecuentemente, determinó actualizada dicha causal de improcedencia y procedió a sobreseer en el contencioso, con fundamento en el diverso numeral 9, fracción II, de la propia legislación invocada (fojas 63 y 64)."

12. Las consideraciones expresadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, **para negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión** a la parte quejosa contra la sentencia definitiva reclamada en el juicio de amparo directo administrativo **298/2020**, en lo que interesa, son las siguientes:

"1. QUINTO.—Son ineficaces los conceptos de violación, sin que se advierta deficiencia de la queja que suplir a favor del quejoso, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

"...

"8. Ahora bien, la demanda de amparo se encuentra nula de conceptos de violación en contra de esa resolución, pues la impetrante sólo sostiene que es violatoria de sus derechos humanos por falta de congruencia interna y externa, así como por la indebida interpretación del artículo 8o., fracción III (sic), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



"9. Que el haber omitido ampliar su demanda de nulidad, no obstante que tuvo la oportunidad para hacerlo, no exime a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de la obligación prevista en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50 de la comentada ley, en cuanto al derecho fundamental de todo gobernado a la tutela jurisdiccional, ya que independientemente de que la controversia no se haya integrado con la demanda, su ampliación y las respuestas dadas a ambas, lo cierto es que, en el caso, resulta indispensable que las referidas Salas examinen la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración, lo que la Sala pasó por alto, pues aceptar esa consecuencia transgrede la garantía de acceso a la justicia prevista en el artículo 17 constitucional.

"...

"11. Que además, no se atendió a la perspectiva de envejecimiento y se dejó de aplicar el interés superior del adulto mayor; por lo que se debe aplicar el principio *pro homine* para que sus argumentos sean estudiados de la forma más favorable, así como el principio de progresividad.

"12. Se dice que son ineficaces los relatados motivos de disenso, toda vez que, en principio, contrario a lo aseverado por la inconforme, el juicio de origen no se sobreseyó con base en la fracción III del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino con fundamento en la fracción X de dicho numeral, relativa a cuando no se hacen valer en el contradictorio conceptos de impugnación contra la resolución recurrida.

"13. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 14, fracción VI, 16, fracciones II y III, 17, fracción I, 19, 20, fracciones III y IV6 (sic) y 50, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que en el juicio de nulidad, la litis se integra con los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda y su ampliación, y con los argumentos defensivos que proponga la autoridad en su contestación para defender la legalidad de la resolución administrativa impugnada, con independencia de si se trata de una resolución expresa o ficta.



"14. Así, se tiene que el artículo 14, fracción VI, de la legislación citada, impone al actor el deber de establecer en su demanda de nulidad los conceptos de impugnación en los que soporte la ilegalidad de la resolución que combate y a ellos deberá ceñirse la Sala al momento de resolver, salvo que advierta la ilegalidad con motivo de los aspectos en los que le es permitido realizar un análisis oficioso, como podría ser la incompetencia de la autoridad.

"15. En ese contexto, tratándose de los asuntos en los que se reclama la negativa ficta atribuida a la demandada, en términos de lo dispuesto en el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor podrá ampliar la demanda dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, cuando se impugne una negativa ficta.

"16. Lo anterior obedece a que al demandarse la nulidad de una resolución de esta naturaleza, el particular afectado desconoce los motivos y fundamentos que tuvo la autoridad para omitir resolver, por lo que es necesario que al contestarse la demanda se expongan dichas razones, ya que la negativa ficta presupone una resolución desfavorable y el único momento que tiene la autoridad para exponerlas es al producir su contestación, por lo que resulta obvio que deba otorgársele al actor la oportunidad para ampliar la demanda, a fin de que pueda rebatir los argumentos de la autoridad administrativa.

"17. Sin embargo, si como en el caso, el actor, aquí quejoso, fue omiso en ampliar sus conceptos de impugnación para así controvertir frontalmente las razones y fundamentos que al respecto sostuvo la responsable demandada, para defender los actos que se le reprocharon, en el sentido de que sí dio, dentro del plazo respectivo, respuesta a la solicitud planteada por la actora, misma que le notificó y que su determinación fue dictada en estricto apego a la legalidad, ya que ha aplicado los porcentajes de incremento conforme a derecho; es dable concluir que la Sala responsable se encontraba impedida para analizar oficiosamente si el proceder de la autoridad administrativa era o no apegado a derecho, ante la omisión de conceptos de nulidad al respecto, pues la negativa ficta inicialmente reclamada fue sustituida jurídicamente por los razonamientos y fundamentos realizados por la demandada para sustentar su resolución de negativa.



"18. Máxime que de la lectura íntegra de su escrito inicial, no se desprende argumento alguno que permita establecer que el demandante de nulidad pretendía que el tribunal responsable analizara la resolución negativa, con base en los agravios expresados en su solicitud, pues su inconformidad en todo momento la dirigió a establecer que la autoridad administrativa había sido omisa en emitir una resolución dentro del plazo legal, como se advierte de su único concepto de impugnación, en el que manifestó: ...; incluso expresamente indicó en los puntos petitorios de su demanda: ...

"19. De ahí que contrario a lo que señala el impetrante, en el caso no existe violación al principio de exhaustividad previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues el actor no desvirtuó los fundamentos y motivos que expresó la demandada y, por ende, era dable sobreseer el juicio de origen ante la falta de motivos de inconformidad.

"20. Aunado a que no existe disposición alguna o criterio jurídico alguno en el sentido de que el tribunal responsable esté obligado a analizar oficiosamente si le asistía o no la razón a la actora en el planteamiento de los agravios expresados ante la autoridad administrativa, si no expresa esa intención en su escrito inicial o al ampliar la demanda, pues precisamente, para que integre a la litis todos aquellos argumentos de impugnación que pueden tornar ilegal la negativa, es que se le ofrece la oportunidad de proponer conceptos de impugnación en su escrito inicial y posteriormente, ante la negativa expresa, se le ofrece la oportunidad de exponer su ilegalidad en ampliación.

"21. Tampoco existe transgresión al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional prevista en el numeral 17 de la Norma Suprema, porque al haberse dado oportunidad a la actora para que ampliara su demanda y con ello debatiera los razonamientos esgrimidos por la demandada para emitir su resolución, tuvo acceso a una justicia completa e imparcial; empero, al no ejercer ese derecho, es que la litis quedó incompleta por falta de impugnación, aspecto técnico que impidió a la Sala Regional responsable abordar el fondo del asunto.

"22. Se cita al respecto, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 69/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,



Libro XXI, junio de 2013, Tomo 1, página 650, materias constitucional y administrativa, registro digital: 2003815, de rubro y texto:

"AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, AL LIMITAR LA PROCEDENCIA DE ESA INSTITUCIÓN A LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO LEGAL Y A LA TUTELA JURISDICCIONAL. ...'

"23. Por tales razones, resulta incorrecto que la resolución reclamada contenga alguna incongruencia que la haga insostenible y que por ello, afecte a los derechos fundamentales del quejoso; además de que si bien es verdad que la ampliación de la demanda es un derecho que se otorga al actor y no una obligación, ello no impide que resienta las consecuencias legales por falta de ejercicio de ese derecho.

"24. Sirven de apoyo la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen (sic) 145-150, Tercera Parte, página 95, materia administrativa, registro digital: 237767, de epígrafe y contenido:

"NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE CARÁCTER Y NO SE AMPLÍA LA DEMANDA DE NULIDAD. ...'

"25. La tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que comparte este tribunal, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, enero de 1991, página 319, materia administrativa, registro digital: 223972, que se lee:

"NEGATIVA FICTA. CASOS EN QUE ES NECESARIO AMPLIAR LA DEMANDA DE NULIDAD. ...'

"26. Y la tesis II.2o.78 A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, compartida por este tribunal, visible en la Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIII, marzo de 1994, página 403, materia administrativa, registro digital: 213187, del contenido literal:



"NEGATIVA FICTA. NECESIDAD DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. ...'

"27. Motivos los expuestos (sic) por los que igualmente carecen de eficacia jurídica los criterios invocados por el solicitante del amparo, pues amén de que no son obligatorios para este tribunal, los mismos se refieren al caso en que en el escrito inicial sí se expresaron los fundamentos y motivos de anulación de la resolución impugnada, lo que no aconteció en el particular.

"28. Finalmente, también carece de sustento jurídico que se haya violado alguno de los derechos humanos del quejoso, como persona de edad avanzada que es, ya que la protección de los derechos a los que alude, como sería el de contar con una pensión por jubilación que sea actualizada, no pueden soslayar las cuestiones de procedencia del juicio natural.

"29. Es ilustrativa, por identidad de razón jurídica, la jurisprudencia P./J. 7/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 7, materia común, registro digital: 175753, que dice:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. ...'

"30. Por lo que se refiere a su petición de que sea aplicado el principio pro persona, al momento de responder a los conceptos de violación, cabe destacar que al ejercerse el derecho a la tutela judicial efectiva, el juzgador no puede dejar a un lado los presupuestos esenciales de la admisibilidad de la procedencia de los juicios; en lo que se refiere al caso que nos ocupa, la autoridad responsable no podía estar en aptitud de considerar procedente la acción, sin antes atender a las normas que precisan los supuestos de procedencia del juicio.

"31. En este sentido, es orientadora la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 536, con el registro digital: 2007064, de rubro y texto siguientes:



"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. ...'

"32. En consecuencia, al resultar ineficaces los conceptos de violación, sin que se advierta deficiencia de la queja que suplir, lo procedente es negar el amparo. ..."

Amparo directo 266/2020.

13. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en sesión ordinaria virtual celebrada el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, resolvió el juicio de amparo directo administrativo **266/2020** promovido por *********, a quien **concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión**, contra el acto reclamado a la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, consistente en la sentencia definitiva de tres de agosto de dos mil veinte, pronunciada dentro del juicio contencioso administrativo *********.

Los hechos que se narraron en la ejecutoria de amparo fueron los siguientes:

"QUINTO.— **Antecedentes de la sentencia reclamada.** Para mejor comprensión del asunto, conviene reseñar brevemente los antecedentes de la sentencia reclamada, que se desprenden de las actuaciones que integran el juicio contencioso administrativo *********, del índice de la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas; actuaciones que tienen pleno valor probatorio de documentos públicos, en términos de lo previsto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al numeral 2o. de la Ley de Amparo, dado que se expidieron por la autoridad responsable dentro de los límites de sus facultades jurisdiccionales. De tales actuaciones, sobresalen los antecedentes siguientes:



"1. **Juicio contencioso administrativo.** En escrito presentado el **seis de noviembre de dos mil diecinueve**, en la Oficialía de Partes de la Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, *********, demandó la **nulidad de la resolución negativa ficta**, recaída a su escrito petitorio presentado el **treinta y uno de julio de ese año**, ante la Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Zacatecas, mediante el cual solicitó el **pago correcto de los incrementos de su pensión jubilatoria** otorgada mediante resolución con folio ********* de **diez de marzo de dos mil ocho**; pago con efectos a partir del **uno de enero de ese año**, así como el pago de sus diferencias (fojas **1-9** del expediente administrativo).

"2. **Admisión de la demanda contenciosa administrativa.** El Magistrado instructor, titular de la Segunda Ponencia de la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, dictó Acuerdo el **doce de noviembre de dos mil diecinueve**, en el que ordenó la apertura y registro en el libro de gobierno del juicio contencioso administrativo bajo el expediente *********; admitió a trámite la demanda respectiva en la vía ordinaria; y ordenó emplazar a la autoridad demandada, Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Zacatecas (foja **12** del expediente administrativo).

"3. **Contestación de la demanda y vista.** En escrito de **diez de enero de dos mil veinte**, la susodicha autoridad administrativa dio contestación a la demanda, **negó la actualización de la negativa ficta demandada**, aduciendo que sí dio respuesta a lo solicitado y la actora fue notificada de la respuesta que recayó a su petición; en la contestación de demanda se expusieron los fundamentos y motivos en los que apoyó la resolución negativa ficta controvertida; asimismo, se hizo valer la causal de improcedencia del juicio de nulidad, prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; luego, en auto de **trece de enero siguiente**, se ordenó correr traslado a la parte demandante, con el oficio de contestación de la demanda de nulidad y sus anexos, para que, dentro del plazo de diez días, ampliara su demanda inicial, conforme lo dispone el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de



Procedimiento Contencioso Administrativo, con el apercibimiento que de no hacerlo en el término indicado, se tendría por precluido ese derecho (foja 52 del expediente contencioso administrativo).

"4. Preclusión del derecho procesal de ampliar la demanda y de formular alegatos. En Acuerdo de **trece de febrero de dos mil veinte**, se tuvo por **perdida la potestad procesal de la demandante para ampliar su demanda de nulidad inicial**; asimismo, se informó a las partes que podían presentar alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción (foja 56 del expediente contencioso administrativo).

"5. Sentencia definitiva reclamada. Agotado el juicio contencioso administrativo en todas sus etapas procesales, el **tres de agosto de dos mil veinte**, se dictó la **sentencia definitiva reclamada** (fojas 70-77 del expediente contencioso administrativo) en la que se tuvo configurada la resolución negativa ficta; y se decretó el **sobreseimiento** del juicio natural, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo las consideraciones torales de que la parte actora **omitió ampliar su demanda de nulidad y formular conceptos de impugnación** contra las razones o argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al dar contestación a la demanda inicial; en tanto que, **los conceptos de anulación expresados en el escrito inicial de la demanda de nulidad**, no eran aptos para desvirtuar los argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada, que versaron sobre los tópicos jurídicos siguientes:

"• Inexistencia de la resolución negativa ficta, porque a la solicitud correspondiente recayó resolución expresa y se notificó a la demandante.

"• La carga de la prueba recae en la parte actora para reclamar el pago correcto de los incrementos de su pensión jubilatoria.

"• Improcedencia de la acción y sobreseimiento en el juicio natural.

"• Prescripción de la acción para reclamar el incremento de pensiones vencidas y diferencias.



"• Pago correcto de los incrementos de la pensión jubilatoria de la demandante. ..."

14. Las consideraciones expresadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, **para conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión** a la parte quejosa contra la sentencia definitiva reclamada en el juicio de amparo directo administrativo **266/2020** de su índice, en lo que interesa, son las siguientes:

"SEXTO.—**Estudio de los conceptos de violación.** Los conceptos de violación son **fundados**. Aunque para estimarlo así, cabe suplir su deficiencia, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, habida cuenta que la demandante, hoy quejosa, es una trabajadora jubilada y en el juicio de origen se controvertió el pago correcto de los incrementos a su pensión; en tanto que la sentencia reclamada sobreesayó el juicio natural.

"Sobre el tópico jurídico de la suplencia de la deficiencia de la queja, tiene exacta aplicación la tesis 2a. XCV/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 1106, registro digital: 2007681; así como la jurisprudencia PC.XII.A. J/1 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito, que se comparte, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo II, página 1723, registro digital: 2009745. Dicha tesis aislada y jurisprudencia, en su orden disponen:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS. ..."

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA A FAVOR DE PENSIONADOS POR EL ISSSTE CUANDO DEMANDAN LA CUANTIFICACIÓN CORRECTA DE SU PENSIÓN JUBILATORIA, POR TRATARSE DE UN DERECHO FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ..."

"Así pues, en acatamiento del principio de suplencia de la deficiencia de la queja, este Tribunal Colegiado advierte que la sentencia reclamada transgrede



en perjuicio de la trabajadora jubilada, ahora quejosa, los derechos fundamentales de seguridad jurídica, en sus **variantes** de legalidad; de audiencia; defensa; de acceso a la administración de justicia pronta, completa, expedita; y de previsión social, consagrados en los artículos 14, 16, 17 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

"En efecto, la sentencia reclamada transgrede en perjuicio de la parte quejosa, el derecho de seguridad jurídica, en su variante de legalidad, previsto en el artículo 16 constitucional, porque en ella se interpretaron y aplicaron de manera incorrecta los artículos 8o., fracción X y 17, fracción I, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que no se actualizan los supuestos fácticos y jurídicos de la causal de improcedencia en que descansa el sobreseimiento decretado en el fallo reclamado; en tanto que el resto de los derechos fundamentales de seguridad jurídica se transgredieron en perjuicio de la parte quejosa, porque en el juicio natural no resolvió el fondo de la controversia, para determinar si a la demandante, hoy quejosa, se le está cubriendo o no el pago correcto de los incrementos de su pensión jubilatoria, toda vez que el sobreseimiento aludido lo impidió.

"Para justificar la **primera** de las aludidas premisas, esto es, que no se actualiza la causal de improcedencia que sustenta el sobreseimiento decretado en la sentencia reclamada, porque se interpretaron y aplicaron incorrectamente los preceptos legales en que se fundó tal sobreseimiento, conviene recordar que el **treinta y uno de julio de dos mil diecinueve**, la trabajadora pensionada ***** , actora en el juicio natural, hoy quejosa, presentó petición a la Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Zacatecas, para que se le pagaran conforme a derecho los **incrementos a su pensión jubilatoria**, otorgada mediante resolución con folio ***** de **diez de marzo de dos mil ocho**, con efectos a partir del **uno de enero de ese año**, así como el pago de diferencias.

"Ante la omisión por parte de la autoridad demandada de dar respuesta a tal petición, dentro del término de ley, la solicitante demandó ante la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, la nulidad de la resolución **negativa ficta**. Dicha autoridad responsable, en la sentencia recla-



mada, consideró que se constituyó la resolución negativa ficta ante la falta de respuesta a la solicitud planteada; sin embargo, la Sala juzgadora estimó operante la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo la consideración **toral** de que la demandante no **amplió** su demanda de nulidad inicial y **omitió** formular conceptos de impugnación para desvirtuar los argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al contestar la demanda de nulidad inicial.

"Previo a evidenciar por qué se interpretaron y aplicaron de manera incorrecta los artículos 8o., fracción X y 17, fracción I, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que sirvieron de fundamento para actualizar la causal de improcedencia en mención, conviene definir la naturaleza jurídica de la resolución negativa ficta, relacionada con la solicitud formulada por la hoy quejosa, ante la Delegación en Zacatecas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su carácter de trabajadora jubilada. Dicha institución jurídica la contempla el artículo 37, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, en los términos siguientes:

"Artículo 37. ..."

"Dicha institución jurídica, consistente (sic) precisamente en **destruir o romper** el silencio administrativo de la autoridad encargada de dar respuesta a la petición formulada por el gobernado; silencio extendido por cierto tiempo **–tres meses–**, lo que genera la presunción legal de que esa petición se resolvió de manera desfavorable a los intereses del solicitante, esto es, que se resolvió en sentido negativo; lo que legitima al solicitante para demandar la nulidad de esa resolución ficta desfavorable a sus intereses, a fin de obligar a la autoridad administrativa omisa a contestar por escrito en que funde y motive su determinación favorable o desfavorable a la petición correspondiente. Ahora bien, el trámite de la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta, está regulado, entre otras normas legales, por los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su orden y, en lo que interesa, establecen:

"Artículo 14. ..."

"Artículo 17. ..."



"Artículo 20. ..."

"De la recta interpretación lógico-sistemática de los preceptos legales transcritos, se concluye que la ampliación de la demanda inicial de nulidad de la resolución negativa ficta, constituye una **facultad o derecho adjetivo potestativo** del demandante, al establecer '**podrá ampliar la demanda**' que, si no se ejerce, lo único que genera es la **preclusión** de ese derecho procesal; empero, jamás tendrá la consecuencia de privar del derecho fundamental de defensa adecuada, en el ejercicio de la acción de nulidad de la resolución negativa ficta.

"Así pues, en los casos en que se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta y la parte actora no amplíe su demanda inicial, para controvertir los argumentos defensivos que, en su caso, hizo valer la autoridad demandada al momento de dar contestación a esa demanda inicial, la **litis** se fija únicamente con los conceptos de impugnación que se hubiesen planteado en la demanda inicial de nulidad y **su anexo**, como es, la solicitud o petición no resuelta oportunamente; **frente** a los argumentos defensivos expuestos por la autoridad demandada en su escrito de contestación de demanda y sus respectivos anexos, pues, en el mejor de los casos, la omisión de ampliar la demanda, por parte de la demandante, puede traer la consecuencia jurídica de que los conceptos de nulidad se consideren ineficaces por insuficientes para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, pero, insístase, de ningún modo, la falta de ampliación, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"El tópico jurídico aquí abordado, tiene apoyo en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 145-150, Tercera Parte, página 95, registro digital: 237767, que dice:

"NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE CARÁCTER Y NO SE AMPLÍA LA DEMANDA DE NULIDAD. ..."

"También, por las razones que la informan, se comparte la tesis I.1o.A.130 A (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer



Circuito, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 33, agosto de 2016, Tomo IV, página 2649, registro digital: 2012345; en la tesis I.7o.A.597 A, del Séptimo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2773, registro digital:168091; así como la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 127-132, Sexta Parte, página 103, registro digital: 251723; que por su orden dicen:

"LITIS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL HECHO DE QUE EL ACTOR NO AMPLÍE SU DEMANDA PARA CONTROVERTIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS HECHOS VALER POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, EN LOS CASOS EN QUE IMPUGNE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, NO IMPLICA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA. ...'

"NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ. ...'

"NEGATIVA FICTA. FALTA DE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. ...'

"En atención a lo antes considerado, **contrario** a lo resuelto por la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia Administrativa de Pensiones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, en la sentencia reclamada de **tres de agosto de dos mil veinte**, no se dan los supuestos fácticos que surten la causal de improcedencia del juicio de nulidad, como son la omisión de ampliar la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta y de formular conceptos de impugnación; y por lo mismo, **no se actualiza** dicha causal de improcedencia, prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Sobre el tema aquí planteado, de que el escrito inicial de demanda de nulidad de la resolución negativa ficta y el escrito de petición no resuelto oportuno



tunamente, forman un todo, para fijar la controversia, frente a los argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al contestar la demanda inicial, tiene aplicación analógica la jurisprudencia 2a./J. 183/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 778, registro digital: 176329, que dice:

"DEMANDA DE AMPARO. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ANÁLISIS DEBE COMPRENDER LOS ANEXOS QUE SE ACOMPAÑEN A LA MISMA. ...'

"Insístase en que, cuando en un juicio contencioso administrativo se demanda la nulidad de resolución negativa ficta, y la autoridad demandada, al contestar la demanda expresa los fundamentos y motivos legales y exhibe las pruebas en que apoya su resolución expresa que niega la procedencia de lo planteado en la solicitud, y el actor **omite ampliar su demanda**, la litis se fija con los conceptos de impugnación a que se contrae la demanda inicial, así como la **solicitud o petición no respondida en el plazo establecido en la ley respectiva**; frente a los argumentos expuestos en la contestación a la demanda inicial. Lo anterior es así, porque no se puede configurar la acción de la resolución negativa ficta, con el solo escrito de la demanda inicial, pues tal acción descansa a (sic) el hecho de que no se dio respuesta a lo planteado en la solicitud o petición correspondiente.

"Por lo mismo, en el caso particular del escrito inicial de la demanda de nulidad, se aprecia que la parte actora, hoy quejosa, en el capítulo de hechos y conceptos de impugnación se remitió a la **solicitud** de **treinta y uno de junio de dos mil diecinueve**, en los términos siguientes:

"...

"Hechos: 1. Con fecha **31 de julio de 2019**, solicité ante la Delegación en Zacatecas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la actualización de mi pensión. ...'

"En tanto que, en el escrito petitorio de **treinta y uno de julio de dos mil diecinueve**, la demandante exigió a la autoridad administrativa, posteriormente



demandada, Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Zacatecas, **el pago correcto del incremento o nivelación de su pensión por jubilación**, otorgada mediante resolución con folio ***** de **diez de marzo de dos mil ocho**, con efectos a partir del **uno de enero de ese año**, así como el pago de sus diferencias, en donde expuso los hechos y conceptos de impugnación, siguientes:

"...

"1. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado me otorgó concesión de pensión, con una cuota diaria de \$*****, con fecha de inicio de **01 de enero de 2008**.

"2. De la revisión al historial de incrementos que ha sufrido la pensión que actualmente disfruto, me he percatado que los incrementos que conforme a la ley tengo derecho, no me han sido otorgados conforme a los procedimientos legales aplicables, ni tampoco en la cuantía correspondiente, lo que ha generado que actualmente la pensión que se me otorga sea en una cantidad menor a la que tengo derecho, esta situación la he podido determinar a partir de la información de incrementos porcentuales que se acompaña a la **constancia de evolución salarial** que al efecto me ha proporcionado la dependencia en donde laboré, de esta manera me he percatado que la evolución de pensión no se ajusta a derecho, generándose a mi favor las diferencia que se le solicitan me sean reintegradas con las actualizaciones y/o accesorios que en su caso procedan.

"3. En efecto, este instituto, hasta la fecha no acredita a través de una tabla comparativa de incrementos, en la que se desprendan entre otros datos:

"A) Cómo actualizó mi pensión.

"B) Con base a qué procedimiento lo hizo.

"C) Cuál es el sustento legal en que se apoyó.

"D) Qué criterio tomó para determinar cuál era el aumento aplicable y más favorecedor para el incremento de mi pensión.



"E) Qué procedimiento y cálculos realizó, y las fuentes de información en que se basó para establecer el comparativo entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor y los aumentos a los activos.

"F) Actualización de quinquenios.

"G) Compensación por capacitación y desarrollo.

"Lo anterior, me deja en estado de inseguridad jurídica al no fundar ni motivar su omisión, por no establecer los métodos de cómo se obtuvo el 100% de incremento, así como cuál de los métodos aplicables al incremento de mi pensión establecidos en la Ley del ISSSTE se eligió para establecer el incremento de la pensión que me fue otorgada, ni los cuadros comparativos de los diferentes métodos para determinar cuál es el que se eligió conforme a lo establecido en el precepto antes citado, que debe ser el que mayor beneficie al pensionado.

"Por tanto, solicito el pago de las diferencias acumuladas a mi favor con motivo de la omisión de nivelar mi pensión con el sueldo básico de los trabajadores en activo y/o incrementar mi cuota pensionaria de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, ya que al no incrementarse mi pensión al mismo tiempo en la misma proporción en que han aumentado los sueldos a dichos trabajadores y/o incrementar mi cuota pensionaria de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, se generó un adeudo líquido a mi favor, es decir, desde el momento en que se inició ese incumplimiento de la Ley del ISSSTE hasta que se aplique la referida nivelación de mi pensión.

"En consecuencia, solicito se me cubran también las diferencias por concepto de gratificación anuales (aguinaldo) desde el momento en que se omitió el cumplimiento de la Ley del ISSSTE, al no incrementarse mi pensión al mismo tiempo y en la misma proporción en que se han incrementado los salarios básicos de los trabajadores en activo y/o incrementar mi cuota pensionaria de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, hasta que se dé la nivelación de mi pensión, ya que dicha omisión atribuida al ISSSTE, también ha repercutido en que el pago de mis gratificaciones anuales hayan sido inferiores. ...'

"Tal solicitud se anexó al escrito de demanda inicial de nulidad y se ofreció como prueba documental; la cual fue admitida en auto de **doce de noviembre**



de dos mil diecinueve, por el Magistrado de la Segunda Ponencia de la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas (foja 12 del expediente contencioso administrativo).

"Por lo anterior, este órgano colegiado considera que en el estudio de los conceptos de impugnación expuestos en la demanda contenciosa administrativa, la autoridad responsable, Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, **no debió limitarla** al estudio del escrito de demanda de nulidad de la resolución negativa ficta, sino que debió comprender la revisión del escrito de petición de **treinta y uno de julio de dos mil diecinueve**, que tiene como finalidad evidenciar el **incorrecto incremento de su pensión por jubilación**, otorgada mediante resolución con folio ***** de **diez de marzo de dos mil ocho**, con efectos a partir del **uno de enero de ese año**, como la infracción cometida en su detrimento, pues cuestiona, entre otras cosas, que los incrementos no se efectuaron de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

"Cabe indicar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **91/2006-SS**, concluyó que tratándose de negativa ficta, al contestar la demanda, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las **relacionadas con el fondo del asunto**, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, **como serían, por ejemplo**, la falta de personalidad o la extemporaneidad o, como sucedió en este caso, por la falta de ampliación de la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta, habida cuenta que precluyó el derecho procesal de la autoridad demandada para pedir el desechamiento de la instancia o recurso que tienda a combatir el silencio administrativo o petición no resuelta dentro del plazo legal.

"Dicho criterio originó la jurisprudencia 2a./J. 165/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 202, registro digital: 173738, que dice:

"NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. ...'



"Por último, en relación con el aludido **tópico jurídico**, cabe recordar que mediante ejecutoria de **veintisiete de agosto de dos mil veinte**, que recayó al amparo directo *********, la mayoría integrada por el Magistrado **Carlos Arturo González Zárate** y la secretaria en funciones de Magistrada **María Georgina Moreno Rivera**, sostuvieron criterio en el sentido de que cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta, no hay necesidad de que el actor amplíe su demanda inicial, ni formular conceptos de impugnación contra el acto administrativo a que se refiere el fondo de la resolución negativa ficta, esto es, de lo pedido en la solicitud que se omitió resolver **[(sic) dicho asunto la solicitud versó sobre la falta de cumplimiento de un contrato de obra pública]**, para obligar al tribunal federal administrativo responsable de resolver el fondo planteado en tal solicitud. **Para dicho efecto se concedió el amparo.**

"Así las cosas, debido a que la citada causal de improcedencia conllevó el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo de origen, lo cual **obstaculizó y/o impidió** la decisión de fondo de la controversia planteada; y por lo mismo, el fallo reclamado transgredió en perjuicio de la demandante, hoy quejosa, sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, en sus vertientes de audiencia y defensa, de acceso a la justicia pronta, completa, expedita; y sobre todo se violó el derecho fundamental de previsión social; todos estos derechos fundamentales consagrados en los artículos 14, 17 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En torno al derecho de audiencia, tutelado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe puntualizar que consiste en la posibilidad de plantear una defensa previa al acto privativo, donde se conceda al gobernado la oportunidad de ser oído y vencido conforme a las formalidades esenciales del procedimiento que garanticen ese derecho fundamental.

"En efecto, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

"Artículo 14."

"Sobre el tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que las formalidades esenciales del procedimiento son aque-



llas necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que genéricamente consistente (sic): **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 anterior criterio se reflejó en la jurisprudencia P./J. 47/95, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, registro digital: 200234, que dice:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. ...'

"El derecho fundamental de audiencia es reconocido, en términos similares, en los diversos tratados internacionales que México ha suscrito. Así el artículo 14, punto 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, habla del derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías; mientras que el arábigo 8, punto 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos (sic) (Pacto de San José), lo enuncia como el derecho a ser oído con las debidas garantías; entre muchos otros instrumentos internacionales en los que se hace referencia a este derecho fundamental; los por (sic) su orden dicen:

"Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

"Artículo 14.

"....'

"Convención Americana de (sic) Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías Judiciales ...'

"En ese orden de ideas, con las variantes o pormenores que tiene el derecho de audiencia y defensa, existirá un estado de indefensión cuando en una controversia no se agoten todas las formalidades esenciales que la componen, de tal manera que la omisión trascienda al sentido de la decisión.



"En tal aspecto, el correcto o legal llamamiento a juicio; el ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, la oportunidad de formular alegatos y el dictado de la sentencia respectiva, conforme a los principios de congruencia y exhaustividad, es lo que garantiza una efectiva defensa, pues no se trata del cumplimiento de formalidades vanas, sino que el gobernado debe tener **—en lo de interés—** una efectiva **resolución que dirima las cuestiones debatidas**, que implica la emisión de una sentencia que resuelva lo planteado por una y otra parte, atendiendo a la **litis, siempre que no exista un impedimento válido (causa de improcedencia, sobreseimiento o caducidad de la instancia), ya que de otra manera, se haría nugatoria su audiencia.**

"Cabe también destacar que ese derecho de audiencia es bilateral, es decir, no sólo opera para quien resiste la pretensión, sino también para quien pretende y se considera poseedor de cierto derecho cuyo cumplimiento demanda, y que por lo mismo debe igualmente gozar de las mismas formalidades que garanticen su derecho, en la medida que por su acción corresponda.

"En **estrecha vinculación** con el derecho de audiencia, destaca el también derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme al cual, 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, imparcial y gratuita.

"El precepto constitucional aludido, expresamente dispone:

"**Artículo 17. ...**'

"De entre las características que reviste la impartición de justicia destaca la de **justicia completa**, que consiste en que la autoridad que conoce de la controversia debe emitir un pronunciamiento jurisdiccional respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantizar 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.



"Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151, registro: 2015591, que dice:

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. ...'

"También es aplicable la tesis aislada 2a. L/2002, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, página 299, que dice:

"ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. ...'

"El referente internacional del acceso a la jurisdicción, cuya aplicación complementa el contenido y alcance de la norma constitucional señalada, se encuentra previsto en el citado artículo 8, punto 1, del 'Pacto de San José' –antes transcrito–, de cuyo análisis armónico es posible colegir que toda persona tiene derecho a ser oída por un Juez o tribunal en la determinación de sus derechos y obligaciones del orden penal, civil, laboral, administrativo, o de cualquier otro carácter.

"Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los Jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos; y que en ese tenor, cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.

"De lo expuesto, se colige que el derecho de audiencia, dentro de cuyas formalidades se encuentra la emisión de una resolución que dirima las cuestiones



debatidas, se encuentra estrechamente vinculado con el derecho fundamental de acceso a la justicia, que dentro de sus componentes destaca el de **justicia completa**, a fin de garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que ha solicitado, siendo que cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales que no esté razonablemente justificada **–armónicamente, con esos alcances–**, contraveniría la disposición convencional indicada.

"Destacando así, que una resolución que no atiende a las cuestiones debatidas o no resuelve sobre los derechos que se han solicitado, es decir, que es incongruente externamente, transgrede directa y notoriamente el derecho de audiencia del solicitante, así como su derecho de acceso a la justicia.

"Finalmente, en torno a la violación del derecho fundamental de previsión social, contemplado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, se actualizó porque el tribunal responsable omitió resolver de manera pronta, completa y expedita, el fondo de la controversia planteada, esto es, **si la autoridad demandada pagaba o no, conforme a derecho, los incrementos de la pensión jubilatoria de la parte actora, pues en el escrito petitorio, entre otras cuestiones impugnó que el importe de su pensión no se estaba actualizando proporcionalmente; mientras que la autoridad demandada rebatió lo contrario**, esto es, en su contestación de demanda afirmó que sí cumplió con la referida obligación de efectuar los incrementos a la pensión jubilatoria de la demandante. Luego, por razones obvias corresponde a la autoridad demandada la carga de la prueba para acreditar esos extremos, pues la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que si en el juicio de nulidad, la parte actora sustenta su pretensión en el hecho de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no ha efectuado el incremento a las pensiones *–por ejemplo–* al mismo tiempo y en la misma proporción que los salarios de los trabajadores en activo, y el instituto demandado afirma que ha realizado tales incrementos, entonces, es inconcuso que a dicho instituto demandado corresponde probar los hechos relativos a que ha calculado y pagado los incrementos de la pensión jubilatoria de la demandante, justamente porque así lo afirmó, al contestar la demanda de nulidad.



"Al respecto, tiene exacta aplicación la jurisprudencia 2a./J. 93/2013 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 945, registro digital: 2004040, que dice:

"PENSIÓN DEL ISSSTE. CARGA DE LA PRUEBA DE SUS INCREMENTOS EN EL JUICIO DE NULIDAD. ..."

"SÉPTIMO.—**Conclusiones y efectos, concesión de amparo.** Congruentemente, evidenciado que no se actualizó la causal de improcedencia en que se apoya la sentencia reclamada y que no se analizó el fondo de la controversia planteada en el juicio de nulidad de origen, y por ende, que la sentencia reclamada transgredió en perjuicio de la parte quejosa los derechos fundamentales previstos en los artículos 14, 16, 17 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, procede **conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión**, para el efecto de que la autoridad responsable, Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Zacatecas, realice lo siguiente:

"• Deje **insubsistente** la sentencia reclamada de **tres de agosto de dos mil veinte**, pronunciada dentro del juicio contencioso administrativo expediente *****; en su lugar, dictar otra en la que **prescinda** de considerar que se actualizó la causal de improcedencia que desembocó en el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo de origen; y,

"• **Fije la litis** conforme a lo establecido en la ejecutoria; o sea, analice los temas debatidos en la solicitud o petición de **treinta y uno de julio de dos mil diecinueve** y los confronte con los argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al dar contestación a la demanda inicial de nulidad de la resolución negativa ficta, y con base en un examen riguroso del valor probatorio de los elementos de convicción allegados al juicio natural por las partes contendientes, con plena **libertad de jurisdicción** resuelva conforme a derecho, esto es, de manera fundada y motivada, si la autoridad demandada está pagando o no a la parte actora la pensión por jubilación a la que tiene derecho con los incrementos y diferencias, en términos a la norma que corresponda.



"Sirve de apoyo a lo anterior, porque se comparte, la jurisprudencia VII.1o.A. J/36, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1638, registro: 170588, que dice:

"SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER TODOS LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE ALGUNO DE ELLOS VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y AMERITA QUE EN EL AMPARO SE OBLIGUE A LA SALA RESPONSABLE A PRONUNCIAR NUEVO FALLO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006). ..."

"También, por compartirse y por el contenido que la informa, se invoca la tesis VI.2o.C.175 K, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 1152, registro: 184759, que dice:

"SENTENCIA DE AMPARO. NO CONSTITUYE EXCESO DE FACULTADES DEL TRIBUNAL COLEGIADO EL HECHO DE SEÑALAR LINEAMIENTOS A SEGUIR POR LA RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLA, INDICÁNDOLE LA REITERACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECLAMADA QUE NO FUERON MATERIA DE LA LITIS CONSTITUCIONAL. ..."

IV. ESTÁNDAR PARA IDENTIFICAR LA EXISTENCIA DE LA PRESENTE CONTRADICCIÓN DE TESIS.

15. De conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la nueva mecánica para abordar la procedencia de las contradicciones de tesis no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en su jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", pues dicho criterio ya fue **interrumpido**, al resolver la contradicción de tesis **36/2007-PL**, a través de la jurisprudencia P./J. 72/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, 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, 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."

16. Con base en esta última jurisprudencia, la nueva forma de aproximarse la solución de los criterios discrepantes que pudieran sustentar los Tribunales Colegiados, cuando resuelvan los problemas jurídicos que se someten a su jurisdicción, conlleva una serie de reflexiones que abarcan desde la finalidad de la resolución de contradicción de tesis, hasta la justificación mínima que en cada caso concreto amerite.

¿Qué finalidad persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante los Plenos de Circuito?

17. Para responder a esta pregunta, se impone una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III y párrafos penúltimo y último, de la Ley de Amparo, cuyo texto, respectivamente, es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...



"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

Ley de Amparo

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

18. En ambos preceptos constitucional y secundario transcritos, se confiere la facultad a los Plenos de Circuito, a fin de garantizar la seguridad jurídica,



para unificar los criterios interpretativos discrepantes que pudieran adoptar dos o más Tribunales Colegiados al momento de resolver algún problema jurídico de la misma esencia o naturaleza.

19. Las normas, constitucional y legal antes citadas, establecen como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean antagónicos, esto es, contradictorios. El sentido del concepto "contradictorio"; sin embargo, ha de entenderse cuidadosamente en función, no tanto del resultado o sentido de las ejecutorias que contienen los criterios discrepantes; sino de la finalidad antes apuntada: La unificación de criterios, como fuente generadora de seguridad jurídica. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

20. La esencia de la resolución de contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto.

21. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una antinomia de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –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 lógico-jurídicos.

22. Lo anterior, no es más que el reflejo natural de los procesos interpretativos. Como se sabe, los sistemas jurídicos no contienen "respuestas correctas únicas"; esencialmente, porque las fuentes del derecho son sólo la materia prima del ejercicio jurisdiccional mediante el cual se va creando el llamado derecho en acción.

23. La discrecionalidad o arbitrio judicial puede definirse como aquella facultad que tienen los órganos jurisdiccionales para aplicar el derecho a las circunstancias concretas del caso que han de resolver. Precisamente, se trata de



una facultad que la ley concede a los juzgadores para que dentro de límites más o menos amplios, la interpreten en relación con el supuesto concreto que han de solventar o completen algún extremo que la ley deja a su propio juicio.

24. Así, es normal que al momento de ejercer ese arbitrio judicial, existan dife-rendos, sin que ello signifique haber abandonado el derecho fundamental de legalidad. Por ello, las contradicciones de tesis que los Plenos de Circuito están llamados a resolver, deben avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribu-nales contendientes.

25. Entonces, si la finalidad de la resolución de contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes –no tanto en los resultados–, es posi-ble afirmar que para corroborar la existencia de contradicción de tesis ha menes-ter que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que éste fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un razo-namiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea en el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cues-tión jurídica en general; y,

c) Las anteriores condiciones dan lugar a la formulación de la pregunta deto-nante de cuál es el elemento discrepante que se localiza en los razonamientos jurídicos en que se apoyan los ejes rectores materia de la contradicción de criterios.

26. Tales requisitos o condiciones de existencia de la resolución de con-tradicción de tesis, se desprenden de las jurisprudencias 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, páginas 122 y 123, registros digitales: 165077 y 165076, respectivamente, que dicen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio 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."

V. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LA PRESENTE CONTRADICCIÓN DE TESIS.

27. En este caso sí se cumplen los requisitos o condiciones de existencia de la contradicción de tesis, conforme al criterio fijado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

28. A continuación se exponen las razones por las cuales se considera, quedan satisfechos los aludidos requisitos de existencia:

Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

29. A juicio de este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de emplear su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

30. Las ejecutorias de los asuntos que participan en esta contradicción de tesis **coinciden** en los siguientes elementos fácticos.

- Una persona física solicitó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se actualizara el cálculo y pago correcto de los incrementos a la pensión por jubilación que le fue otorgada.



- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado omitió dar respuesta y notificar tal respuesta a esa solicitud dentro del plazo de tres meses, previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

- La persona física solicitante acudió a la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Zacatecas, a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta.

- Al contestar la demanda de nulidad, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado negó que se haya configurado la resolución negativa ficta, al aducir que sí dio respuesta a tal solicitud y que la parte actora fue notificada de la respuesta que recayó a su petición; y en la misma contestación, el instituto demandado expresó los fundamentos y motivos de fondo en que apoyó la resolución negativa ficta controvertida.

- La Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Zacatecas, dio vista a la parte demandante con el oficio de contestación y sus anexos, para que dentro del plazo de diez días, computado legalmente, ampliara su demanda inicial, conforme lo dispone el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el apercibimiento que de no hacerlo en el término indicado, se tendría por precluido ese derecho, sin que la parte actora desahogara la vista, por lo que se le tuvo por perdida la potestad procesal para ampliar su demanda inicial de nulidad.

- La Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Zacatecas, dictó la sentencia en la que tuvo por configurada la resolución negativa ficta y decretó el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo la consideración total de que la parte demandante omitió ampliar su demanda y en ella expresar conceptos de anulación, para demostrar la ilegalidad de la resolución negativa ficta impugnada, frente a los fundamentos y motivos que hiciera valer la autori-



dad demandada en la contestación de demanda inicial, habida cuenta de que los conceptos de impugnación expresados en la demanda inicial no eran aptos para desvirtuar la justificación del sentido de la resolución negativa ficta.

31. Con base en los elementos fácticos antes precisados, los órganos colegiados en mención arribaron a conclusiones discrepantes.

32. Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito decidió **negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión** al considerar totalmente que:

- Cuando en un juicio contencioso administrativo federal se impugna una resolución negativa ficta, conforme lo disponen los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la litis se fija por:

- El escrito de demanda y su contestación.
- El escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste.

- El hecho de que la parte actora no amplíe su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que, en su caso, hiciera valer la autoridad demandada en la contestación, a fin de justificar el fondo de la resolución negativa ficta; y los vertidos en la demanda inicial no sean aptos y/o suficientes para sostener sus pretensiones, actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- A partir de lo anterior, dicho órgano colegiado sostuvo que como el actor quejoso **no amplió** su demanda para expresar nuevos conceptos de impugnación y como los expuestos en el escrito inicial no resultaban suficientes para desvirtuar los argumentos defensivos en que se apoyó la negativa ficta, y que expuso la autoridad en su contestación, resultaba improcedente el juicio contencioso administrativo de origen, en términos del artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Entonces, resultaba claro que la Sala responsable no podía pronunciarse sobre aspectos no debatidos; y por ende, no estaba obligada a emitir una resolución que abordara el fondo del asunto.



33. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito decidió **conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión** al considerar esencialmente que:

- Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis conforme lo disponen los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se fija con:

- El escrito de demanda, su anexo consistente en **la solicitud o petición no respondida**; y la contestación a dicha demanda inicial.

- El hecho de que la parte actora no amplíe su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que, en su caso, hiciera valer la autoridad en la contestación, en apoyo a la resolución negativa ficta, las consecuencias son las siguientes:

- La litis se reduce y se integra exclusivamente con los conceptos de anulación vertidos en la demanda inicial; con los fundamentos legales y motivos expuestos en **la solicitud o petición no respondida oportunamente**; frente a los argumentos defensivos que hizo valer la autoridad al contestar la demanda inicial; lo que obliga a la autoridad responsable, Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a examinar la legalidad de la resolución negativa ficta, esto es, a resolver el fondo de la controversia planteada, para decidir si la autoridad demandada ha cubierto o no el ciento por ciento de los incrementos de la cuota pensionaria de la parte demandante.

- Así pues, el Segundo Tribunal Colegiado determinó que es contra derecho que la autoridad responsable, la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Zacatecas, haya decretado el sobreseimiento en el juicio de nulidad, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar totalmente que la parte actora, después quejosa, no amplió su demanda inicial para expresar nuevos conceptos de impugnación frente a los motivos y fundamentos que alegó la autoridad demandada al contestar la demanda inicial de nulidad, pues cerrada la litis o controversia de la nulidad de la resolución negativa ficta, la autoridad responsable estaba obligada a examinar



los conceptos de anulación vertidos en la demanda inicial y, de los motivos y fundamentos expuestos en la solicitud o petición no respondida oportunamente; frente a las manifestaciones expuestas por la autoridad al dar contestación a la demanda de nulidad inicial, para analizar el fondo de la controversia planteada y resolver lo que en derecho proceda.

34. De acuerdo con los criterios antes referidos, la existencia de la presente contradicción de tesis se surte, en cuanto a su primer requisito, ya que cada uno de los tribunales contendientes realizó un ejercicio interpretativo, mediante el uso de su arbitrio judicial.

Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

35. Este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes giraron en torno a un **mismo problema jurídico**, pues ambos verificaron la constitucionalidad de las sentencias dictadas en los juicios de nulidad promovidos ante la Sala Regional del Norte-Centro IV y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Zacatecas, Zacatecas, con características idénticas a saber:

- El acto impugnado fue una resolución negativa ficta.
- La parte actora no amplió su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que hizo valer la autoridad demandada en la contestación, a fin de justificar el fondo de la resolución negativa ficta.
- Al resolverse se tuvo por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el argumento de que los actores no ampliaron su demanda para expresar nuevos conceptos de impugnación, y los de anulación expresados en el escrito inicial de demanda de nulidad, no eran aptos para desvirtuar los argumentos defensivos que expuso la autoridad en la contestación de demanda.

36. Sin embargo, al analizar el mismo problema jurídico, cada uno de los Tribunales Colegiados realizó un ejercicio interpretativo, el cual dio lugar a **posiciones contradictorias**; como enseguida se verá.



37. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito sostuvo criterio en el sentido de que, cuando en un juicio contencioso administrativo federal se impugna una resolución negativa ficta, conforme lo disponen los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, con el escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste; que cuando la parte actora no amplíe su demanda para controvertir los fundamentos y motivos que, en su caso, hiciera valer la autoridad demandada en la contestación de la demanda inicial, a fin de justificar la resolución negativa ficta y los vertidos en la demanda inicial no sean aptos y/o suficientes para sostener sus pretensiones, se justifica la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

38. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito concluyó que cuando en un juicio contencioso administrativo se impugna una resolución negativa ficta, la litis conforme lo disponen los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se fija con el escrito de demanda y su anexo consistente en **la solicitud o petición no respondidas**; frente a lo argumentado en la contestación de demanda inicial; que cuando la parte actora no amplía su demanda, no actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque lo único que provoca es que la litis se reduzca o se integre con los conceptos de anulación vertidos en la demanda inicial y con los motivos y fundamentos legales que se hicieron valer en **la solicitud o petición no respondida oportunamente**; frente a las manifestaciones expuestas por la autoridad demandada al dar contestación a la demanda de nulidad inicial; y partiendo de ese análisis emitir la sentencia que resuelva el fondo de la controversia planteada ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

39. En ese orden de ideas, queda evidenciado que, pese a que **los órganos colegiados enfrentaron el mismo problema jurídico, concluyeron con dos posiciones jurídicas discrepantes.**

40. Así las cosas, se han reunido los requisitos o condiciones antes destacadas, para concluir que sí existe la contradicción de tesis del conocimiento de



este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, en virtud de que los tribunales contendientes han expresado una posición contrastante en torno a un idéntico problema jurídico.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

41. A continuación, de acuerdo con lo establecido en el párrafo veinticinco, inciso c), de esta ejecutoria, cabe formular la pregunta detonante, cuya respuesta permitirá a este Pleno de Circuito perfilar el criterio jurídico que deberá prevalecer en la solución de problemas jurídicos semejantes a los que enfrentaron los Tribunales Colegiados contendientes, con el propósito final de brindar el máximo de seguridad jurídica a los justiciables y resolver esa clase de controversias o problemas jurídicos de manera pronta, completa y expedita.

42. En efecto, la pregunta detonante cuya respuesta dará solución de los criterios discrepantes sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes, se puede resumir así:

¿Cómo se integra la litis en el juicio contencioso administrativo federal en los casos en que se impugne la nulidad de una resolución negativa ficta y el actor no amplíe su demanda inicial para controvertir los fundamentos y motivos hechos valer por la autoridad demandada, al contestar la demanda inicial?

43. En dicho contexto, insístase, es claro que se surten los requisitos o condiciones de existencia de la presente contradicción de tesis, conforme a lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

44. Ahora bien, no pasa inadvertido para este Pleno de Circuito que, en el acuerdo de la denuncia de la presente contradicción de tesis se hubiera señalado como posible tema de la contradicción: "NEGATIVA FICTA. SI EN EL JUICIO DE NULIDAD EL ACTOR OMITE AMPLIAR SU DEMANDA, PARA CONTROVER-



TIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS HECHOS VALER POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, NO IMPLICA LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, POR LO TANTO, NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN X, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Y POR ENDE, RESULTA IMPROCEDENTE EL SOBRESIMIENTO DECRETADO EN DICHO JUICIO DE NULIDAD."; puesto que la respuesta a la pregunta detonante se formuló así, para verificar si ante los órganos que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, ante las Salas o Pleno, existía o no denuncia de contradicción de criterios sobre el tópico jurídico, y si ya se había resuelto la misma y en qué sentido. Como se precisó en el párrafo cinco de esta ejecutoria, mediante oficios DGCCST/X/183/06/2021 y SGA/GVP/417/2019, suscritos respectivamente por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y por el secretario de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirmaron a este Pleno de Circuito, que no se encuentra radicada en ese Alto Tribunal del País, contradicción de tesis alguna, que guarde relación con la planteada ante este Pleno de Circuito. Además, nada impide que en la jurisprudencia que se apruebe, se involucren dichos temas jurídicos, a saber: La manera de integración de la litis en el juicio contencioso administrativo contra la nulidad de una resolución negativa ficta y su consecuencia, de que no se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

45. Así pues, el tema central divergente, fijado por la presidencia de este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, es preliminar y no vincula a este Pleno para que en su análisis se limite a ese punto jurídico específico, ya que éste sólo constituye un requisito de procedibilidad, para posterior examen y resolución de los criterios contradictorios, habida cuenta que este Tribunal Pleno está facultado para fijar el tópico jurídico sobre el que deberá versar la solución de la presente contradicción de los criterios emitidos por los órganos colegiados contendientes.

46. Es ilustrativa la tesis 2a. LXIX/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 226, registro digital: 169712, que dice:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL TEMA DE LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS, PRECISADO EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL TRIBUNAL EN PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA QUE SU ANÁLISIS SE LIMITE A ESE PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, la resolución de las contradicciones de tesis tiene la finalidad de acabar con la inseguridad jurídica que provoca la discrepancia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre el mismo tema jurídico, lo que se logra a través de la fijación de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe aplicarse en lo subsecuente, para la solución de asuntos similares a los que dieron origen a la disparidad de posturas. En ese sentido, la denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos de los preceptos invocados, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente, con intervención del procurador general de la República, examine los criterios presuntamente contradictorios para establecer si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita el criterio prevaleciente, sin que el tema precisado por el denunciante como probablemente divergente vincule al Tribunal en Pleno o a las Salas del Alto Tribunal para que su análisis se limite a ese punto jurídico específico, porque el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que da origen al trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente."

47. Asimismo, la tesis 2a. V/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, página 1292, registro digital: 2011246, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los crite-



rios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA.

48. En términos del artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, al resolver una contradicción de tesis, este órgano plenario está facultado para acoger alguno de los criterios discrepantes o sustentar uno diverso.

49. En ese entendido, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, conforme a las consideraciones y fundamentos legales que se exponen a continuación.

50. Como cuestión preliminar, se estima necesario explicar la metodología de análisis que será implementada, a fin de resolver la presente contradicción de tesis.

51. El punto de derecho materia de esta resolución, consiste en responder la pregunta clave:

¿Cómo se integra la litis en el juicio contencioso administrativo federal en los casos en que se impugne la nulidad de una resolución negativa ficta y el actor no amplíe su demanda inicial para controvertir los fundamentos y motivos hechos valer por la autoridad demandada, al contestar la demanda inicial?



52. A fin de responder cabalmente dicha pregunta central, el presente estudio abordará cuatro aspectos en particular, consistentes:

53. En primer lugar, resulta indispensable tener un panorama general, acerca de lo qué es y entraña la litis.

54. Como segundo aspecto, se analizará la resolución negativa ficta, a la luz de la doctrina jurisprudencial que ha desarrollado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para así establecer los elementos esenciales de que se integra dicha institución jurídica.

55. Como tercer punto, en lo que interesa se acudirá al texto de los artículos 13, 14, 15, 17, 19, 20 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para su interpretación y aplicación en la sustanciación del juicio contencioso administrativo, contra una resolución negativa ficta.

56. Finalmente, con base en el contraste de los tres puntos anteriores, dirimir la antinomia jurídica planteada mediante la redacción del criterio que responda la cuestión total o pregunta central antes esbozada.

I. La litis

57. El proceso jurisdiccional es la suma de todas las actuaciones que realizan las partes contendientes, los auxiliares y el Juez rector del procedimiento; en tanto que éste se conceptualiza como el orden y sucesión de realización de esas actuaciones. Luego, el proceso es el continente y el procedimiento, el contenido.

58. La acción en general se define como el derecho de perseguir en juicio lo que se debe o corresponde a cada una de las partes contendientes. De manera que la acción es un derecho que nace de la violación de otro derecho o el desconocimiento de una obligación y que tiene por objeto asegurar el ejercicio y reconocimiento del derecho violado, o el cumplimiento de alguna obligación, ante autoridad jurisdiccional. La acción, desde su raíz, genera movimiento, es decir, es un mecanismo que pone en movimiento al órgano jurisdiccional justificando un interés (haciendo valer ese derecho u obligación); en esencia, ese



interés consiste en obtener una sentencia de condena, constitutiva o declarativa. El interés en el ejercicio del derecho se materializa con la legitimación de las partes contendientes y la competencia del Juez rector del procedimiento.

59. Tocante a la jurisdicción, semánticamente implica decir el derecho, entendiéndose como tal, la facultad de conocer la controversia judicial. Originalmente el Estado es quien tiene la facultad de decir el derecho pero delega genéricamente esa facultad en el Poder Judicial y los demás órganos materialmente jurisdiccionales, como lo es, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que dictó las sentencias reclamadas que dieron origen a las ejecutorias que contienen los criterios discrepantes.

60. En nuestro estado de derecho, el Tribunal Federal aludido es el organismo jurisdiccional facultado para resolver las controversias de naturaleza administrativa, suscitadas entre los administrados y la Administración Pública. Esta clase de litigios comúnmente reciben el nombre de juicio contencioso administrativo.

61. El proceso en general (civil, administrativo, etcétera) está compuesto por dos etapas: i) instrucción y ii) resolución. La instrucción es la etapa del proceso que engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes contendientes, de los terceros auxiliares, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes. En tanto que, la sentencia o resolución (juicio) es la etapa que entraña el término del procedimiento, esto es, pone fin a la controversia o litigio.

62. A su vez, la instrucción está conformada generalmente por tres diferentes etapas: i) postulatoria o expositiva, ii) probatoria y iii) preconclusiva. En la etapa postulatoria, las partes contendientes exponen sus pretensiones y excepciones; hechos y derecho en que las sustentan, lo que se materializa con la demanda, contestación, ampliación y contestación o falta de contestación a dicha ampliación.

63. A través de la etapa probatoria, las partes y el Juez realizan los actos tendientes al acreditamiento de los hechos litigiosos; en esta etapa se comprende el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de las pruebas.



64. En la etapa preconclusiva (antes de la conclusión del proceso), las partes expresan las consideraciones por las cuales estiman demostrados los hechos en los que sustentan sus pretensiones o excepciones, así como la aplicabilidad del derecho invocado (alegatos de bien probar).

65. De lo anterior se desprende que, el litigio es el continente (proceso) y el contenido (procedimiento) de la controversia o problema planteado ante el órgano jurisdiccional, en cuya fase postulatoria las partes contendientes exponen sus acciones, excepciones o defensas; hechos y derecho. Lo que conlleva que se forme la litis, que se conceptualiza como **"el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro"** (*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Parte Léxico, t. I, voz alegatos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM Porrúa, México, 2002, p. 120).

66. Apoyan las consideraciones anteriores, las tesis emitidas por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta y Séptima Épocas, Cuarta Parte, Tomo XLV, página 73 y Tomos 157-162 (sic), Cuarta Parte, página 267, respectivamente, que dicen:

"LITIS, FIJACIÓN DE LA. La interpretación jurídica de los artículos 34 y 267 del Código Procesal para el Distrito y Territorios Federales permite establecer que los puntos de hecho y de derecho, señalados como litigiosos, en los escritos de demanda y contestación, pueden ser alterados o cambiados, antes de que los puntos cuestionados queden fijados definitivamente, lo cual no sucede, sino hasta en los escritos de réplica y dúplica. Sin embargo, también puede tener lugar en el proceso su alteración o cambio, aún después de intentada la acción y después de fijados los puntos cuestionados, cuando la misma ley procesal lo permite y esto sucede, entre otros casos, por ejemplo, cuando admite la alegación de excepciones supervenientes que pueden hacerse valer, después de cerrada la litis, pero antes de la sentencia, de las cuales se da conocimiento a la parte actora y se reserva su resolución, para la sentencia definitiva, que ha de abarcar, todos los puntos litigiosos, que hayan sido objeto del debate, decidiendo en forma congruente, precisa y clara, tanto la demanda y su contestación, como las demás pretensiones deducidas en el pleito, oportunamente, según se infiere de los artículos 273 y 81 del ordenamiento citado. Y por el trato igual



que ambas partes deben tener en el proceso, guardando un completo equilibrio entre ellas, puede entenderse que la ley también permite al actor modificar la litis, aduciendo nuevas cuestiones litigiosas, aunque impliquen variación en la acción intentada, cuando a ello dentro del juicio de mérito el demandado (sic). Así parece desprenderse del artículo 307 del Código de Procedimientos Civiles que en realidad autoriza una modificación a los puntos cuestionados, que constituían la litis, porque con un nuevo documento, el actor puede hacer valer un nuevo derecho, no invocado en su demanda y el demandado, a su vez, puede formular una excepción también nueva."

"LITIS, MATERIA DE LA. La materia litigiosa se fija precisamente mediante los escritos de demanda y contestación, que servirán de base al Juez para estudiar las cuestiones debatidas, sin tomar en cuenta otras cuestiones que no se hayan planteado por las partes, ya que se privaría a las partes en el juicio de derecho a rebatir los argumentos que no formaron parte de la litis; de ahí la necesidad de examinar los hechos de la demanda a fin de establecer cuál es la verdadera acción ejercitada, pues sabido es que la acción procede en juicio, aun cuando no se exprese su nombre, con tal de que se determine con claridad la clase de prestación que se exija del demandado y el título o causa de la acción, como expresamente se señala en el artículo 2o. del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal."

II. Negativa ficta.

67. Sobre la institución jurídica de la resolución negativa ficta, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las contradicciones de tesis **8/2001-SS, 88/2004-SS, 91/2006 y 95/2015**, ha sustentado los razonamientos jurídicos siguientes:

Contradicción de tesis 8/2001-SS.

"En ambos casos existió una solicitud presentada por el quejoso para la cancelación de la fianza y el crédito fiscal correspondiente. Por tanto, sí hubo una formulación directa a la autoridad.

"De igual forma, en ambos casos la autoridad no contestó de forma expresa las solicitudes realizadas por el quejoso, transcurriendo los tres meses.



"La autoridad debió resolver las solicitudes formuladas por el quejoso, tal como lo indica el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

"Dicha disposición ordena lo siguiente:

"Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."

"De la transcripción anterior se desprende que, cualquier petición que se haga a la autoridad fiscal y no sea resuelta en el plazo de tres meses, se considerará que se resolvió de forma negativa, lo que se conoce como negativa ficta y en dicha disposición no se establece cuáles solicitudes son o dejan de ser una negativa ficta, lo que conlleva que basta con que se den los supuestos establecidos en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, para que se esté en presencia de la misma.

"El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente.

"La razón de la creación del derecho a impugnar la negativa ficta por el interesado, es que se obligue a la autoridad a que en la contestación le dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que apoye la resolución negativa ficta; por lo que, como en la hipótesis que se dio en los asuntos que dieron lugar a la contradicción, tratándose de la solicitud hecha a la autoridad fiscal de la cancelación de una fianza y del crédito fiscal respectivo, que no se contesta en el término de tres meses, se considerará que se resolvió la solicitud de forma negativa. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 81/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 72, registro digital: 187957, que dice:



"NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo."

Contradicción de tesis 88/2004-SS.

"A fin de informar la decisión que se sustentará por lo que hace al punto de derecho que se ha mencionado con antelación, se considera conveniente elaborar un plan expositivo para el estudio relativo, en los siguientes términos: analizar, en primer lugar, lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; posteriormente, señalar la competencia para conocer de estos asuntos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; realizar una breve



reseña del procedimiento administrativo aduanero; y, finalmente, si la ausencia de resolución en el procedimiento administrativo puede considerarse como una resolución negativa ficta.

"En este tenor, se procede a continuación al examen correspondiente.

"I. El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en la parte conducente, establece:

"Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

"...

"Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido."

"En esta disposición jurídica se prevé un derecho de los particulares que se encuentra íntimamente vinculado con una de las garantías consagradas en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el relativo a que aquél tiene la prerrogativa de realizar cualquier solicitud o petición, en sentido amplio, a la autoridad en forma escrita, de manera pacífica y respetuosa, y que por este solo hecho, la autoridad tiene el deber de resolver o dar respuesta a lo que ante ella se planteó en un plazo máximo de tres meses.

"Asimismo, en el numeral de mérito se precisa que si vence el plazo para dar respuesta a la promoción elaborada y la autoridad competente no la hubiere dictado expresamente y notificado, este silencio administrativo producirá el efecto jurídico consistente en que el interesado deberá considerar que la instancia o petición realizada ha sido resuelta en sentido negativo, esto es, que la autoridad ha desestimado o denegado lo que se le ha solicitado, para lo cual la ley le



otorga la posibilidad de impugnar esa 'negativa ficta', a fin de evitar que el particular quede en estado de indefensión e incertidumbre jurídica. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 118/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 108, registro digital: 180731, que dice:

"ADUANAS. NO HAY NEGATIVA FICTA POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO QUE SE SIGUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 153 Y 155 DE LA LEY CORRESPONDIENTE. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades administrativas y fiscales deben resolver las instancias o peticiones que se les formulen y hacer del conocimiento del interesado la resolución correspondiente en un plazo de tres meses; además, acorde con los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, resolverán los procedimientos que hubieren iniciado de oficio, en ejercicio de sus facultades de comprobación, en un plazo de cuatro meses y cuando las autoridades no resuelvan dentro de los plazos máximos señalados, se actualiza el silencio administrativo. Sin embargo, no opera la negativa ficta en el procedimiento que la autoridad inició de oficio, toda vez que, en este supuesto, no media una solicitud del particular, sino que el procedimiento se instruye por la autoridad hasta su conclusión, conforme al ordenamiento jurídico de la materia y con la finalidad del interés general que lo motiva. Lo anterior es así, ya que si lo que pretende el citado artículo 37 es que una persona por el acto que inició se encuentra en aptitud, una vez superado el plazo legal sin tener respuesta o resolución alguna, de promover el o los medios de defensa que considere pertinentes en contra de la resolución negativa ficta, a fin de que no quede en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, es inconcuso que este objetivo no prevalecería en el caso de un procedimiento de revisión que a iniciativa de la autoridad administrativa se instaura, puesto que ello se traduciría en que aquella se denegara o desestimara a sí misma la facultad de la revisión de oficio a través de una resolución negativa ficta."

Contradicción de tesis 91/2006.

"Con la finalidad de resolver el punto de contradicción de cuenta, es pertinente transcribir el contenido del artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:



"Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."

"El texto del numeral antes transcrito, consagra la figura jurídica denominada negativa ficta, cuya naturaleza se centra en estimar que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo no interrumpido de tres meses, genera la presunción legal de que la autoridad resolvió de manera negativa; es decir, en forma contraria a los intereses del peticionario, circunstancia que origina su derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes en contra de esa negativa tácita, o bien, a esperar a que esa autoridad dicte la resolución respectiva.

"De esta manera, es dable sostener que el silencio administrativo, configurado así como un acto desestimatorio de la petición elevada por el contribuyente, origina una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución produce la desestimación por silencio del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición.

"Esta aseveración adquiere relevancia en la contradicción de tesis que se examina, en razón de que si bien la doctrina preponderante sobre el tema sugiere como único efecto de la actualización de la negativa ficta el acceso a la siguiente instancia, es decir, sólo le atribuye un efecto jurídico procesal, por constituir una técnica que permite a los interesados interponer los medios de defensa pertinentes, sin necesidad de esperar una decisión expresa como presupuesto procesal del sistema de recursos; sin embargo, es indispensable determinar el contenido de la litis que se configura con motivo de la interposición del medio de defensa procedente en contra de esa negativa ficta, en el caso, los juicios de nulidad en los que se emitieron las sentencias señaladas como actos reclamados en los juicios de amparo resueltos por las sentencias contendientes en la presente contradicción de tesis.



"De esta manera, es dable sostener que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación antes transcrito, al señalar de manera clara que el silencio de la autoridad por tres meses genera la negativa ficta respecto de sus pretensiones, establece, como primera premisa, la circunstancia de que el contribuyente debe suponer válidamente la emisión de una resolución contraria a sus intereses sustentados en su petición, de donde se sigue necesariamente que la ficción legal en comento se contrae a la estimación de una determinación de fondo, pues no es dable presumir una negativa de lo pedido por el particular, sino solamente si ésta se entiende contraria a lo efectivamente pedido.

"De esta manera, la presunción en el sentido de que con su silencio la autoridad está emitiendo una resolución de fondo respecto de sus pretensiones, otorga razón de ser al nacimiento de su derecho a la interposición de los medios de defensa pertinentes, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncie respecto de la validez o invalidez de esa negativa, resolución que, desde luego, no puede girar en torno de otra cosa, sino de la petición de fondo del contribuyente, que se entiende negada fictamente por la autoridad administrativa.

"En este orden de ideas, es claro que uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. ..."

Ejecutoria que dio origen a las jurisprudencias 2a./J. 165/2006 y 2a./J. 166/2006, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 202 y 203, registros digitales: 173738 y 173737, respectivamente, que dicen:

"NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia



Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver, el mencionado tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez."

"NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el



de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal."

Contradicción tesis 95/2015.

"Primero, debe decirse que la negativa ficta es la figura jurídica a través de la cual se presume el sentido de la respuesta recaída a una solicitud, petición o recurso formulado por escrito, en sentido contrario a la pretensión del interesado, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en el periodo indicado por la ley, siendo que su objetivo es evitar afectar al peticionario en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad, de suerte que no sea indefinida dicha conducta de abstención, sino que, al transcurrir tal tiempo, se infiere que su decisión es en sentido negativo.

"Ciertamente, cuando transcurren más de tres meses después de formulada una instancia o interpuesto un recurso sin que las autoridades emitan la respuesta respectiva, ese silencio se considerará como una resolución en sentido contrario a la pretensión del interesado, la que, además debe entenderse emitida en cuanto al fondo del negocio, y no únicamente respecto de aspectos de procedencia o formales, pues el propósito de la negativa ficta es, precisamente, resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta.

"Así, la situación referida genera el derecho del particular para combatirla mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, en tal caso, la autoridad demandada tendrá la obligación de emitir su contestación expresando los hechos y el derecho en que sustente su resolución negativa ficta en cuanto al fondo, y las materias en las que ésta aplica, se han ampliado con el paso del tiempo. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 80/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, página 603, registro digital: 2012060, que dice:

"FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA FALTA DE CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE PAGOS INDEBIDOS QUE SE



REALICEN PARA LA AMORTIZACIÓN DE UN CRÉDITO OTORGADO POR ÉSTE, ACTUALIZA LA NEGATIVA FICTA IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La solicitud de devolución de los pagos indebidos para la amortización de un crédito realizada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de su Fondo de la Vivienda, constituye una petición que origina una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no de coordinación en el que el Instituto actuó como particular. Por ello, la falta de contestación por más de 3 meses de las solicitudes de devolución de pagos indebidos que se realicen al Fondo de la Vivienda aludido, encuadran en los supuestos que describen los artículos 17 y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por tanto, en las fracciones XI (cuando se habla de solicitudes) o XII (cuando se interpuso el recurso de revisión) del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por tanto, se actualiza el supuesto de 'alguna de las materias', requerido para integrar la negativa ficta a que se refiere el artículo 14 indicado, y por ello, es susceptible de impugnarse con fundamento en su fracción XIV, mediante juicio contencioso administrativo ante el mencionado Tribunal Federal. Sin que pase inadvertido que por vía de acción el acreditado podrá demandar directamente al Instituto la devolución de cantidades por la vía laboral, en atención a que el asunto deriva del ejercicio del derecho constitucional contenido en el inciso f) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

68. Conforme a la doctrina jurisprudencial establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los criterios antes anunciados, se pueden obtener las premisas siguientes:

- La negativa ficta es la institución jurídica que tiene sustento legal en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.
- La teleología de la creación de esa institución jurídica es impedir que el gobernado solicitante permanezca, por tiempo indefinido, en la incertidumbre de la respuesta o resolución que la administración demandada debe dar a su petición, solicitud o recurso en el plazo que la ley determina (tres meses).
- El legislador estableció el derecho a favor del interesado para impugnar la resolución que la ley presume recaída en sentido desfavorable a su petición,



con el evidente objetivo de obligar a la autoridad a que le dé a conocer al interesado los motivos de hecho y los fundamentos de derecho que sustentan la resolución negativa ficta.

- El objeto de la institución jurídica denominada resolución negativa ficta es evitar que el peticionario se vea afectado de manera indefinida en su derecho fundamental de petición, previsto en el artículo 8o., constitucional, ante el silencio administrativo de la autoridad que legalmente está obligada a resolver la solicitud, petición, demanda o recurso; de suerte que no sea de tracto sucesivo la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo, desde la fecha de la presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud omisiva de la autoridad, hace presumir que su decisión es en sentido desfavorable a los intereses del solicitante.

- Así, el particular tendrá la oportunidad de combatir el silencio administrativo o resolución negativa ficta, mediante el juicio contencioso administrativo, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que analice y declare la nulidad o validez de resolución negativa ficta, sin apoyarse en causa o motivo de la improcedencia de la acción ejercida.

III. Texto de los artículos que regulan la sustanciación del juicio contencioso administrativo.

69. Establecido lo anterior, los artículos 13, 14, 15, 17, 19, 20 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativos a la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal, disponen:

"Artículo 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

"Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el juicio en la vía tradicional.



"La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

"I. De treinta días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

"a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

"b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

"II. De treinta días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello, deberá prevenirse al promovente para que, dentro de dicho plazo, presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

"III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

"Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.



"Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

"En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación."

"Artículo 14. La demanda deberá indicar:

"I. El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico.

"Cuando se presente alguno de los supuestos a que se refiere el capítulo XI, del título II, de esta ley, el juicio será tramitado por el Magistrado instructor en la vía sumaria.

"II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

"III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

"IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

"V. Las pruebas que ofrezca.



"En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

"En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

"Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas.

"El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

"VI. Los conceptos de impugnación.

"VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

"VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

"En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

"En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

"En la demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.



"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

"Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al tribunal la información suficiente para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Cuando no se señale dirección de correo electrónico, no se enviará el aviso electrónico que corresponda."

"Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

"I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

"II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

"III. El documento en que conste la resolución impugnada.

"IV. **En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.**

"V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

"VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda,



señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

"VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

"VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta ley.

"IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

"Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

"Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro



del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

"Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación."

"Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del Acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

"I. Cuando se impugne una negativa ficta.

"II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

"III. En los casos previstos en el artículo anterior.

"IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

"V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

"En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.



"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta ley.

"Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas."

Artículo 19. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del Acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación en tiempo y forma, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

"Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

"Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente.

"Las dependencias, organismos o autoridades cuyos actos o resoluciones sean susceptibles de impugnarse ante el tribunal, así como aquellas encargadas de su defensa en el juicio y quienes puedan promover juicio de lesividad, deben registrar su dirección de correo electrónico institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contencioso administrativos, para el efecto del envío del aviso



electrónico, salvo en los casos en que ya se encuentren registrados en el sistema de justicia en línea."

"Artículo 20. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

"I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

"II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

"III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

"IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

"V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

"VI. Las pruebas que ofrezca.

"VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas."

"Artículo 21. El demandado deberá adjuntar a su contestación:

"I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

"II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.



"III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

"IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

"V. Las pruebas documentales que ofrezca.

"Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

"Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

"Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción."

"**Artículo 22.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

"En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

"En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada."

70. De la interpretación lógico sistemática de los preceptos transcritos, en tratándose de la demanda de nulidad de una resolución negativa ficta; se extraen las siguientes hipótesis:



- La demanda puede presentarse en cualquier tiempo, una vez que transcurra el plazo de noventa días naturales contados a partir de la presentación de la petición, solicitud, demanda o recurso, que se dejó de contestar y de cinco años para las autoridades cuando demanden la nulidad de una resolución expresa favorable a un particular.

- Los requisitos que debe contener la demanda son: i) el nombre del promovente, su domicilio para oír y recibir notificaciones; ii) la resolución negativa ficta impugnada que se integra con la propia demanda de nulidad y el escrito, solicitud, petición, demanda o recurso que dejó de contestar o resolver, dentro del plazo de tres meses según lo dispuesto en el artículo 15, fracción IV, antes transcrito; iii) la autoridad demandada; iv) los hechos, las pruebas, en el caso de la prueba pericial o testimonial debe ofrecerse para preparar su recepción y en el evento de que se ofrezcan pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada; v) los conceptos de impugnación; vi) el nombre y domicilio del tercero interesado en su caso; y vii) la causa de pedir para el caso de sentencia de condena o restitución de un derecho subjetivo violado.

- El Magistrado instructor admitirá la demanda cuando ésta resulte procedente; o bien, podrá requerir al promovente por el término de cinco días, cuando se omita señalar: la autoridad demandada, los hechos controvertidos, el ofrecimiento y acompañamiento de pruebas, señalar el nombre o domicilio del tercero interesado o la petición. A dicho demandante se apercibirá de que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

- Los documentos que deberá acompañar el demandante a la demanda son copias de traslado tanto de la demanda como de sus anexos para las partes, la resolución impugnada y su notificación (asentar que fue por correo en su caso y la fecha), el documento donde acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o datos de registro del documento donde esté acreditada ante el tribunal, cuando no se gestione en nombre propio; **en el caso de que se controvierta una resolución negativa ficta deberá acompañarse copia de la solicitud con el sello de la instancia no resuelta**, así como el cuestionario del perito e interrogatorio de la prueba testi-



monial y las pruebas documentales ofrecidas. Cuando no se adjunte a la demanda las copias de traslado de la misma y anexos, así como el documento que acredite la personalidad, cuando no se gestione en nombre propio o la resolución impugnada y su notificación, se prevendrá al promovente para que los presente y en caso de omisión se tendrá por no presentada la demanda. En cuanto a las pruebas (pericial, testimonial y documental) si no las acompaña y no desahoga la prevención se tendrán por no ofrecidas.

- En cuanto a la ampliación de demanda, el término para su presentación es de diez días siguientes al surtimiento de la notificación del acuerdo que admite su contestación.

- La contestación de demanda deberá efectuarse dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento de la demanda.

- Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

- El demandado al contestar su demanda y en la contestación a la ampliación de demanda deberá señalar: i) los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; ii) las consideraciones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda; iii) contestar los hechos de la demanda, ya sea afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser hechos propios o exponiendo su versión de los hechos; iv) los argumentos que desvirtúen los conceptos de impugnación, v) los argumentos que desvirtúen la indemnización que en su caso solicite el actor, vi) las pruebas, vii) en el caso de la prueba pericial y testimonial, se precisarán los hechos sobre los que versará, así como el nombre y domicilio del perito y testigos bajo el apercibimiento de que en caso de que no se cumpla con este requisito se tendrán por no ofrecidas.

- Con la contestación de demanda deberán adjuntarse copias de la misma y de los documentos que se acompañen para el demandante y tercero, el



documento con el que se acredite su personalidad cuando sea un particular y no gestione en nombre propio, el cuestionario del perito, la ampliación del cuestionario de la prueba pericial ofrecida por el demandante, las pruebas que ofrezca en caso de contestación a la ampliación de demanda, se deberán adjuntar los documentos referidos, excepto aquellos que se hubieren acompañado a la contestación de demanda.

- En lo que concierne a la contestación de la ampliación de la demanda, ésta deberá de efectuarse dentro de los diez días siguientes a que surta efectos la notificación del Acuerdo que admita la ampliación, la cual, le son aplicables los efectos de la contestación de demanda.

IV. SOLUCIÓN DE LA ANTINOMIA JURÍDICA.

71. Ahora bien, teniendo en cuenta dichas premisas, es posible dirimir la antinomia jurídica a que se contraen las ejecutorias, materia de la presente contradicción de tesis, bajo las directrices de la respuesta a la pregunta inicialmente formulada, consistente en:

¿Cómo se integra la litis en el juicio contencioso administrativo federal en los casos en que se impugne la nulidad de una resolución negativa ficta y el actor no amplíe su demanda inicial para controvertir los fundamentos y motivos hechos valer por la autoridad demandada al contestar la demanda inicial?

72. Pues bien, este Tribunal Pleno del Vigésimo Tercer Circuito considera que la litis en el juicio contencioso administrativo federal, **en los casos en que se demande la nulidad de una resolución negativa ficta y la demanda inicial no se amplíe**, contra los motivos y fundamentos expuestos por la demandada al contestar la demanda inicial, la litis se integra con el escrito de demanda inicial, su anexo consistente en la **solicitud o petición no resuelta dentro del término de tres meses, frente a la contestación de la demanda en que se expusieron los motivos y fundamentos de la resolución desfavorable a los intereses del demandante.**

73. La demanda de nulidad inicial y su anexo, como es el escrito en que consta la solicitud, petición, demanda o recurso, al que no se dio respuesta



oportuna, integran un todo conforme a la interpretación lógico sistemática de lo dispuesto en los artículos 13, 14, fracciones II, IV, V y 15, fracciones III y IV, del aludido cuerpo de leyes, porque esas dos actuaciones se complementan entre sí, por cuanto a los hechos y concepto de anulación en que el actor sustenta su pretensión, en este caso, del pago correcto de los incrementos de la pensión jubilatoria y sus diferencias; para enfrentarlos a los fundamentos y motivos expuestos en la contestación de demanda, para que quede cerrada la litis, sin que haya obligación del demandante de ampliar la demanda inicial, pues, insístase, las razones y fundamentos legales del porqué no se ha cubierto el pago correcto de los incrementos de la pensión jubilatoria de la parte actora están imbibitos en la solicitud que se dejó de contestar, en tanto que corresponde al tribunal responsable resolver el fondo de la controversia planteada, esto es, si como lo pretende el actor, no se le han pagado conforme a derecho los incrementos y diferencias de la cuota diaria de su pensión jubilatoria; o bien, como se defendió la autoridad demandada, ya se realizó dicho pago; y como consecuencia, dictar sentencia en que se decida sobre la validez o nulidad de la resolución negativa ficta.

74. Sobre el tópicó jurídico aludido, de que la demanda y sus anexos forman un todo, ha sido criterio analógico reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que las demandas de amparo se interpreten de una manera integral, junto con sus anexos, de modo que se logre una administración de justicia eficiente, atendiendo a lo que de ellas se desprende en su aspecto material y no únicamente formal, pues la armonización de los elementos de ese escrito y los documentos adjuntos relativos es lo que permite una correcta resolución de los juicios de amparo.

75. Sobre el tema aquí debatido tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 183/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 778, registro digital: 176329, que dice:

"DEMANDA DE AMPARO. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ANÁLISIS DEBE COMPRENDER LOS ANEXOS QUE SE ACOMPAÑEN A LA MISMA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo debe ser interpretada en forma integral, atendiendo a lo que en ella se



pretende desde el punto de vista material y no únicamente formal; el desarrollo de este criterio permite considerar que el estudio integral de la demanda incluye el de los anexos de la misma, en virtud de que éstos generalmente contienen datos que completan el entendimiento de la demanda, cuando es oscura o imprecisa; así, los anexos pueden permitir al Juez esclarecer su contenido y desentrañar la verdadera voluntad del quejoso, lo que encuentra su apoyo en los principios que para la administración de justicia prevé el artículo 17 de la Constitución General de la República. Por ende, en los casos en que del análisis integral de la demanda y sus anexos, el Juez advierta alguna irregularidad o imprecisión, debe prevenir a la parte quejosa en términos de lo previsto en el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que formule la aclaración correspondiente, ya que de omitir esa prevención, incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que podría trascender al resultado de la sentencia, por lo que con apoyo en el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, llevaría a ordenar la reposición del procedimiento."

76. Así pues, con apoyo en la aplicación analógica del citado criterio jurisprudencial, se concluye que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable debe centrar la litis con los hechos y conceptos de anulación que se desprenden del escrito de demanda inicial; así como del escrito que contiene la solicitud no resuelta dentro del plazo de tres meses, para confrontarlos con los motivos y fundamentos que hizo valer la autoridad demandada al dar contestación a la demanda inicial, sin que la parte actora tenga la obligación de ampliar su demanda inicial, por las razones ya expuestas y resolver en consecuencia el fondo de la controversia planteada como en derecho corresponda.

77. De ahí que si el escrito inicial presenta deficiencias en algún apartado específico, dicha autoridad estará obligada a apoyarse en la información contenida en otros apartados, o bien, en los documentos anexos, entre otros, los vinculados con los requisitos de formalidad de la demanda, previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entre ellos, la copia de la **solicitud o petición no respondida**, a fin de determinar si procede o no la pretensión que demanda la parte actora.

78. Desde luego, lo anterior no significa que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa de que se trate, esté perfeccionando la demanda de nulidad en



su contenido material, sino que la finalidad de esa labor, estriba en armonizar los datos del documento anexo en análisis, para fijar un sentido que sea congruente con todos sus elementos, pero sobre todo es importante, porque constituye el medio para entender la voluntad del actor, y además permite respetar con mayor amplitud su derecho fundamental de acceso a la justicia prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en congruencia con los principios de audiencia, legalidad, seguridad jurídica e imparcialidad, por los que los impartidores de justicia deben regirse, que a su vez suponen buena fe.

79. Sin ser necesario que el accionante haga remisión expresa a los datos o hechos contenidos en tal documento anexo exhibido con la demanda, pues se trata de un documento afín a los requisitos de formalidad de la demanda, en términos del citado artículo 15, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de cuyo contenido sustancial, lleva a concluir, que no se trata de cualquier anexo, sino uno de los necesarios para la tramitación y solución del juicio por constituir un elemento sustancial, pues de acuerdo al penúltimo párrafo del propio dispositivo legal, si no se anexa, debe requerirse al promovente para que lo presente dentro del plazo de cinco días, de lo contrario si se omite acompañar, se tendrá por no presentada la demanda.

80. Incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 91/2006-SS, señaló que la **solicitud o petición no respondida**, será tema sobre el que versará la litis en el juicio de nulidad respectivo que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según se advierte de la parte considerativa que dice:

"De esta manera, la presunción en el sentido de que con su silencio la autoridad está emitiendo una resolución de fondo respecto de sus pretensiones, otorga razón de ser al nacimiento de su derecho a la interposición de los medios de defensa pertinentes, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncie respecto de la validez o invalidez de esa negativa, resolución que, desde luego, no puede girar en torno de otra cosa, sino de la petición de fondo del contribuyente, que se entiende negada fictivamente por la autoridad administrativa.



"En este orden de ideas, es claro que uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. ..."

81. A su vez, respecto al silencio administrativo por la ausencia de respuesta expresa de la autoridad a una promoción de un particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **55/2017**, resolvió lo siguiente:

"El artículo 8o. de la Constitución Federal establece que los funcionarios y empleados públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y que a toda petición debe recaer un Acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer al solicitante en breve término.

"Dicho precepto es el fundamento constitucional del derecho de petición que, en esencia, se traduce en la prerrogativa del gobernado de formular solicitudes o peticiones a los entes de gobierno, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, respecto de negocios o aspectos que sean de su interés, debiendo la autoridad resolverla y hacer del conocimiento del interesado la respuesta respectiva en breve término.

"La omisión o falta de respuesta a dicha petición genera en muchas ocasiones la promoción de diversos medios de defensa, por lo general, del juicio de amparo indirecto, competencia de los Jueces de Distrito, a quienes acuden los gobernados a solicitar la protección de la Justicia Federal, a fin de que la autoridad responsable, o sea, a quien se dirigió la petición, la resuelva con motivo de una eventual concesión de amparo.

"Es importante precisar que la procedencia de la pretensión en la hipótesis comentada se funda en el derecho del gobernado de exigir una respuesta por



parte del ente de gobierno a quien dirigió su petición, o sea, en la existencia del derecho fundamental contenido en el artículo 8o. constitucional.

"Esa falta de respuesta es lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como silencio administrativo, cuya consecuencia inmediata y directa, como su denominación lo indica, es la ausencia de respuesta del ente a quien se dirigió cierta petición.

"De esa manera, al silencio administrativo no se le puede atribuir, en principio, algún sentido de respuesta, justamente porque se trata de un silencio o ausencia de respuesta por parte del ente a quien se dirigió la petición.

"Al resolver la contradicción de tesis 51/98, cuyo tema central era determinar la procedencia del juicio de amparo contra la falta de respuesta a una petición que también puede generar una resolución negativa ficta, esta Segunda Sala dio noticia de que, al resolver diversos asuntos las entonces integraciones establecieron que la complejidad de relaciones derivadas de la actividad atribuida a la administración pública, ha originado la creación, reconocimiento y existencia de derechos y obligaciones recíprocos entre las autoridades y los gobernados, los cuales deben ser protegidos por el orden jurídico con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica.

"Precisó que para garantizar la legalidad de las relaciones entre esos sujetos, se han establecido diversas instituciones de control, tal como el derecho de petición, previsto en el artículo 8o. constitucional, que no se limita a la posibilidad de solicitar algo a la autoridad, sino que se complementa con la obligación del ente de gobierno de dar respuesta; de modo que bien se puede denominar derecho de respuesta, o mejor dicho, derecho de recibir respuesta, pues la Constitución reconoce el derecho del particular a exigir jurídicamente que la autoridad responda la petición formulada.

"De esa manera, se estableció que, en términos generales, el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad, de modo congruente, atienda y resuelva por escrito su solicitud.

"Agregó esta Segunda Sala, que la riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades originan las más variadas



formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, pues además de ser sustento de gran parte de esas relaciones jurídicas, constituye el mecanismo por el cual, los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y accionan a los órganos del Estado, a fin de obtener una respuesta en breve término.

"La contradicción de criterios comentada dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 136/99, de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 245, de rubro: 'PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.'

"Conforme a lo expuesto, el ejercicio del derecho de petición que puede generar el silencio administrativo se ha constituido como un medio a través del cual se relacionan los gobernantes y gobernados, quienes ante la falta de respuesta a su petición pueden acudir a los órganos judiciales y/o jurisdiccionales competentes a reclamar su respuesta, justamente al amparo del derecho contenido en el artículo 8o. constitucional.

"El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece:

"...'

"El primer párrafo de la disposición transcrita es claro al establecer que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en el plazo de tres meses, transcurrido el cual, sin que se haya notificado resolución alguna, se entenderá que lo pedido se negó, esto es, que la solicitud se resolvió en sentido negativo, pudiendo el interesado promover en cualquier tiempo los medios de defensa que considere procedentes, siempre y cuando no se haya dictado la resolución, o bien, optar por esperar a que se emita.

"Tal precepto constituye el fundamento legal de la institución jurídica denominada resolución negativa ficta, por virtud de la cual, se considera que la autoridad fiscal niega fictamente lo solicitado por un particular. Es decir, por una



ficción jurídica aplicable ante la omisión de resolver una solicitud, se considera que la autoridad fiscal ha negado lo pedido.

"En la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 88/2004, esta Segunda Sala interpretó el mencionado artículo 37, en el sentido de que prevé un derecho de los particulares íntimamente vinculado con el de petición contenido en el diverso 8o. constitucional, y que la actualización de la ficción jurídica que regula está condicionada a la concurrencia de diversos requisitos indispensables, bastando la ausencia de uno para considerar que no se configura.

"Esos requisitos son: que el particular formule una instancia o petición a alguna autoridad fiscal o administrativa, que el ente omita resolver lo solicitado por más de tres meses y que una vez transcurrido ese lapso y antes de que se resuelva, el particular impugne dicha ficción, al considerar que se ha contestado negativamente su instancia o petición.

"En resumen, dijo esta Sala, para que surta plena vigencia lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, es indispensable que el origen del silencio administrativo de que se trate sea la ausencia de respuesta expresa de la autoridad a una promoción del particular, pues de esa manera existe congruencia con el efecto que produce esa abstención, esto es, considerar desestimada o denegada la pretensión.

"La ejecutoria en comento dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 118/2004, de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 108, de rubro: 'ADUANAS. NO HAY NEGATIVA FICTA POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO QUE SE SIGUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 153 Y 155 DE LA LEY CORRESPONDIENTE.'

"De lo expuesto se advierte que, por una parte, el sistema jurídico mexicano reconoce la existencia del silencio administrativo derivado del ejercicio del derecho de petición y, por otra, la actualización de resoluciones fictas, tanto negativas como afirmativas, ante la ausencia de respuesta por parte de autoridades fiscales e, incluso, administrativas, conforme a los precedentes de este Alto Tribunal.



"Visto de esa manera y al comparar los requisitos para que una y otras instituciones se actualicen, parecería que no hay diferencia entre ellas, pudiendo el interesado acudir a los medios de defensa que considere procedentes para combatirlos, ya sea juicio de amparo indirecto o juicio de nulidad.

"Sin embargo, esa aseveración es inexacta, no sólo atendiendo a la naturaleza de las instituciones jurídicas en estudio, sino también en respeto al principio de seguridad jurídica, pues es impensable que la actualización de una u otra institución dependa del medio de defensa que elija el gobernado.

"Al resolver la contradicción de criterios 18/98, esta Segunda Sala explicó que el silencio de la administración pública implica la actitud omisa que guarda una autoridad administrativa ante una solicitud o petición que hizo un particular; sin embargo, en determinadas ocasiones, la ley subsana esa omisión o falta a través de una ficción que implica presumir que, para ciertos efectos, la respuesta se ha producido con contenido negativo o desestimatorio, o bien, positivo o afirmativo.

"Precisó que en respeto al derecho de petición, las solicitudes o instancias que los gobernados dirigen a los órganos de la administración pública deben resolverse puntualmente; sin embargo, su omisión, además de constituir una transgresión al artículo 8o. constitucional, podría provocar una resolución negativa o afirmativa ficta, dependiendo de la consecuencia que la ley aplicable establezca al efecto.

"Agregó que la creación y reconocimiento en la ley de esas ficciones permiten que no se estancan las relaciones sociales, por ejemplo, por la falta de una licencia de construcción, sanitaria o de funcionamiento de un establecimiento mercantil, que impediría que cada uno de los interesados desarrolle la actividad que desea.

"La ejecutoria que resolvió dicha contradicción originó la jurisprudencia 2a./J. 113/99, de esta Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 289, de rubro: 'AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLE-



CIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE."

82. Las consideraciones anteriores dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 65/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo II, página 1116, registro digital: 2014435, que dice:

"JUICIO DE NULIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL DE RESOLVER LA SOLICITUD DE CERTIFICAR Y RECTIFICAR DECLARACIONES TRIBUTARIAS. El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación prevé un derecho de los particulares íntimamente vinculado con el de petición reconocido en el diverso 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, para que se actualice la resolución negativa ficta que regula es necesario que: a) el particular haya formulado una instancia o petición a alguna autoridad fiscal o administrativa; b) el ente incitado haya omitido resolverla por más de 3 meses; c) la ley señale como consecuencia de ese silencio la actualización de una respuesta ficta y que esa institución sea acorde con la sustancia de lo pedido y con la finalidad práctica para la que se instituyó y reconoció; y, d) el interesado la impugne a través de los medios de defensa que considere procedentes. Sobre esas bases, la omisión de la autoridad fiscal de resolver la solicitud de certificación y rectificación de declaraciones tributarias no origina una resolución negativa ficta impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque la sustancia de lo pedido se vincula con el ejercicio de facultades discrecionales, de modo que no puede obligarse al ente hacendario a realizarlas so pretexto del ejercicio del derecho de petición. Sin que la prerrogativa para solicitar ese tipo de certificaciones y rectificaciones pueda derivar de los artículos 2o., fracción I y 8o. de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, pues sólo reconocen el derecho del contribuyente a ser informado y asistido por los entes hacendarios en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como el deber de las autoridades de mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional para orientarlos y auxiliarlos."

83. En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la omisión de dar respuesta a una petición, solicitud o instancia que los gobernados dirigen a los órganos de la administración pú-



blica, su omisión constituye una transgresión al artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la vez, según sea el caso, provoca una resolución negativa.

84. Obvio que, atendiendo a la naturaleza de la resolución negativa ficta, esto es, al alcance de la pretensión que se dejó de resolver en la vía administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable habrá de tener a la vista las argumentaciones contenidas en la **solicitud o petición no respondida**, frente a los fundamentos de hecho y de derecho que exponga la autoridad en su contestación, para resolver el fondo del problema o controversia planteado como en derecho proceda.

85. Por su idea jurídica, se cita el contenido de la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo VII, 1995, página 540, registro digital: 288146, que dice:

"DERECHO DE PETICIÓN. Las garantías del artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido."

86. También es aplicable lo considerado en la jurisprudencia 2a./J. 183/2006 y tesis aislada, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables la primera en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 207, registro digital: 173716; y la restante en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LI, página 2264, registro digital: 333387; que dicen:

"PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSIDERAR, EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA. Conforme a la interpretación jurisprudencial del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, éste deberá responderla por escrito y en forma congruente, haciéndolo del conocimiento de aquéllos en breve plazo, sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Ahora bien, en virtud de que las autoridades úni-



camente pueden resolver respecto de las cuestiones que sean de su competencia, en términos que fundada y motivadamente lo estimen conducente, la autoridad ante la que se haya instado deberá considerar, en principio, si dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un Acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido."

"PETICIÓN, DERECHO DE. Se viola el artículo 8o. constitucional, si la autoridad correspondiente no dictó un Acuerdo congruente con las peticiones formuladas, accediendo o denegado a lo pedido, si lo estimare justo, y sólo dicta simplemente un trámite, para aplazar indefinidamente la respuesta sustancial que debía darse al peticionario."

87. Por otra parte, cabe destacar que la ampliación de demanda inicial es el acto procesal derivado de la hipótesis específica prevista en el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que faculta al actor para hacer valer conceptos de impugnación diversos a los expresados en el escrito inicial de demanda, así como en el anexo que contiene la petición o solicitud no resuelta dentro del plazo de tres meses. Tal derecho procesal debe ejercerse dentro de los diez días hábiles.

88. Es importante acotar que del texto del artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende que la ampliación de la demanda ahí prevista, es un derecho o facultad potestativa, al descansar en el verbo "podrá", en que gira esa disposición legal, esto es, que no conlleva la obligación sustantiva de necesidad de ampliar la demanda, que si no se ejerce, precluye ese derecho procesal, mas no la pretensión de anular la resolución negativa ficta.

89. Por otro lado, en términos de los artículos 19, 20 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la contestación a la demanda es la defensa del demandado atendiendo al principio de igualdad de las partes. Es así que la contestación de la demanda forma parte del derecho de defensa del ente demandado. La parte demandada, al contestar su demanda deberá referirse a los hechos en que se apoya la demanda inicial, ya sea afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser hechos propios o expo-



niendo su propia versión en relación con esos mismos hechos; los argumentos que desvirtúen los conceptos de impugnación, expresados en el escrito inicial de demanda y en el anexo que contiene la **solicitud de no resuelta** dentro del plazo de tres meses; y la pruebas que se acompañan para desvirtuar la acción de nulidad de la resolución negativa ficta.

90. De esta manera, la litis en el juicio contencioso administrativo federal, **en los casos en que se impugna una resolución negativa ficta**, se conformará de distinta manera, dependiendo de que el actor amplíe o no su demanda inicial, contra lo que argumentó la autoridad demandada al contestar la demanda de nulidad.

91. Luego, si como sucedió en los juicios contenciosos administrativos, origen de las ejecutorias que contienen los criterios jurídicos discrepantes, si el actor no amplió su demanda inicial, como se adelantó, la litis se conformará con los conceptos de impugnación vertidos en la demanda inicial, las argumentaciones contenidas en el anexo consistente en la **solicitud o petición no respondida**; para confrontarlos con las razones que la demandada hubiera expuesto, al contestar la demanda inicial; por lo que el Tribunal Administrativo responsable está obligado a resolver el fondo de la controversia planteada, sin actualizar alguna causal de improcedencia.

92. Por las razones que la informan, respecto a la congruencia que debe de existir entre la sentencia y la litis como condición de regularidad de todo fallo, se cita la tesis de la entonces Tercera Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXV, página 1683, registro digital: 384440, que dice:

"JUICIOS FISCALES, LITIS EN LOS. En los términos del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, los fallos del Tribunal Fiscal deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos; así se adopta para el proceso tributario el principio de congruencia entre litis y sentencia, que es condición de regularidad jurídica de todo fallo; más la controversia queda establecida de acuerdo con el contenido de la demanda y su contestación o contestaciones; si cualquiera de las partes suscita en los alegatos una nueva cuestión, la sentencia no puede abordarla, porque si en ella pretendiera fundarse vulneraría cabalmente el principio fundamental de congruencia e incurriría en una irregu-



laridad que redundaría en afectación de la garantía de audiencia para la parte contraria, puesto que emitiría su decisión examinando cuestiones que fueron planteadas extemporáneamente, sobre las cuales no tuvieron oportunidad de ser oídas todas las partes."

93. También, por las razones que la informan, se cita la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 145-150, Tercera Parte, página 95, registro digital: 237767, que dice:

"NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE CARÁCTER Y NO SE AMPLÍA LA DEMANDA DE NULIDAD. Cuando se impugna una negativa ficta, la litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste, y es evidente que cuando dicha ampliación no se produce la litis se determina únicamente con la demanda inicial y su contestación. Aunque es cierto que no es obligación ineludible ampliar la demanda, sí es una obligación condicionada, de manera que si el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos de la resolución negativa ficta hechos valer en la contestación de la demanda, debe ampliar ésta para refutar aquéllos, por ser el medio idóneo establecido al afecto en el artículo 194 del Código Fiscal de la Federación; y no es posible aceptar que en un escrito de alegatos pueda impugnarse dicha fundamentación porque ello, además, produciría estado de indefensión de la demandada, puesto que, dada la naturaleza de los alegatos, no está legalmente previsto que se corra traslado a la contraparte con el escrito correspondiente."

94. En ese contexto, si en la demanda de nulidad formulada contra una resolución negativa ficta, recaída a una solicitud o petición, se expresan los hechos o antecedentes de esa negativa, y se expresan los conceptos de anulación en contra de ella, y si se anexan a esa demanda las argumentaciones contenidas en **la solicitud o petición no respondida** y la parte accionante no amplió su demanda para expresar nuevos antecedentes y conceptos de anulación, **no significa que exista ausencia de litis**, porque ésta se compone por el escrito de demanda, su anexo consistente en **la solicitud o petición no respondida, es decir, las argumentaciones o razonamientos en la instancia que no se dio respuesta**, y lo expuesto en la contestación a la demanda inicial.



95. Es claro que en alcance a los principios de exhaustividad y congruencia previstos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, invariablemente deberá analizar todo lo expresado por el actor del juicio en la demanda inicial, junto con el anexo, consistente en **la solicitud o petición no respondidas**, frente a lo aducido por la autoridad al contestar la demanda y, a partir de los argumentos vertidos y pruebas ofrecidas, determinar lo que en derecho corresponda, ya que como se explicó, al no ser la ampliación de la demanda una obligación sustantiva, sino un derecho procesal, el propio actor acepta las eventuales consecuencias de su decisión de no ampliar la demanda, como sería que lo expresado en el anexo y en el escrito inicial de demanda, puedan ser razonamientos inoperantes por insuficientes, para evidenciar la ilegalidad de la resolución negativa ficta impugnada.

96. En apoyo a las reflexiones antes planteadas y por la información que muestran, se citan las consideraciones que sustentan la contradicción de tesis **130/2021**, donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

"70. Así, cuando el actor del juicio manifiesta desconocer el acto impugnado y al contestar la demanda, la autoridad remite las constancias correspondientes tanto al acto como a su notificación y el tribunal contencioso otorga el plazo legal correspondiente para ampliar la demanda, queda a elección del actor del juicio decidir si ejerce o no el derecho de ampliación de la demanda (pues tal supuesto no es un deber, sino un derecho del accionante), **pero siempre en el entendido de que, en caso de no ejercer ese derecho, el actor asume las consecuencias jurídicas que deriven de lo decidido de su parte.**

"71. **Ante ello es posible que, en ejercicio del derecho procesal de acción, el demandante de nulidad decida no ampliar la demanda al estimarlo innecesario toda vez que, en su opinión, los argumentos expuestos desde la demanda inicial en contra del acto cuyo contenido desconoce, pese a ser genéricos, especulativos y ad cautelam, son aptos para demostrar la invalidez pretendida. En este caso, la litis del juicio quedará limitada a lo expresado en la demanda inicial y la correspondiente contestación.**



"72. A su vez, en caso de que el accionante decida ampliar la demanda, podrá formular argumentos en contra de la notificación del acto –en caso de existir y haberse remitido las constancias correspondientes–, así como exponer conceptos de invalidez en contra del acto o resolución que, inicialmente, manifestó desconocer, pues con la contestación de la demanda y la vista dada en la instrucción del juicio, queda en posibilidad jurídica (mas no un deber) de exponer argumentos concretos y específicos en contra del acto impugnado para demostrar su ilegalidad e, incluso, ofrecer pruebas en contra de tal acto. Es decir, en este supuesto, la litis del juicio será una litis extendida compuesta de lo expresado en la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación de la ampliación de demanda.

"VII. 4. Principios de exhaustividad y congruencia

"73. Derivado de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que todos los demás procedimientos jurisdiccionales, en el juicio contencioso administrativo existe una serie de principios que les resultan aplicables como la prontitud, la imparcialidad y la completitud. De este último principio derivan otros más, como los de exhaustividad y congruencia,(49) los cuales buscan que se resuelva sobre la pretensión del actor y sean analizados todos los argumentos expuestos por las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"74. El alcance de esos principios se traduce en el deber de los tribunales de lo contencioso administrativo de que al resolver los asuntos que son puestos a su conocimiento, sea analizada en forma completa y total la demanda y su contestación, a efecto de dar una debida respuesta a todos los puntos litigiosos, al margen de que éstos resulten fundados o no; **es decir, el tribunal contencioso invariablemente debe analizar todo lo expresado por el actor del juicio en la demanda inicial, frente a lo aducido por la autoridad al contestar la demanda, y a partir de los argumentos vertidos y pruebas ofrecidas, determinar lo que en derecho proceda.**

"75. Esta regla de estudio es igualmente aplicable al caso de que la litis del juicio contencioso se hubiera extendido por virtud del ejercicio del derecho para



ampliar la demanda de nulidad en los casos en que así proceda; por ende, en ese hipotético caso deberá analizarse lo expuesto en la demanda y su contestación, así como en la correspondiente ampliación de demanda y su respectiva contestación.

"76. Al caso resulta aplicable, por las razones que la integran, la jurisprudencia 2a./J. 163/2016 (10a.), de título y subtítulo: 'PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES.'(50)

"77. De lo hasta ahora expresado se tienen las siguientes premisas:

"• Las normas aplicables a los procedimientos contenciosos administrativos permiten impugnar actos que no fueron debidamente notificados o de los cuales sólo se conoce de su existencia mas no su contenido.

"• En la demanda de nulidad, el actor queda en posibilidad de expresar los conceptos de invalidez que estime pertinentes en contra del acto impugnado, incluso aunque desconozca su contenido.

"• Si se desconoce el contenido de un acto impugnado en la vía contencioso administrativa, en principio, los conceptos de invalidez expresados en su contra serán genéricos, especulativos y precautorios, pero no por ello pierden la eventual eficacia que puedan tener para invalidar el acto impugnado.

"• La ampliación de la demanda de nulidad es un derecho del actor, quien queda en libertad de decidir si lo ejerce o no, pero en caso de no hacerlo, acepta las consecuencias jurídicas de tal decisión.

"• **Si la demanda no se amplía, la litis del juicio será limitada a lo expresado en la demanda inicial;** en cambio, si se amplía la demanda, la litis del juicio será extendida y quedará compuesta por lo expresado en la demanda, la contestación de la demanda, la ampliación de la demanda y la respectiva contestación.



"• Los principios de exhaustividad y congruencia en el juicio contencioso administrativo imponen el deber de que el tribunal correspondiente analice todos los planteamientos que componen la litis del asunto de que se trate.

"78. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala concluye que si en el escrito inicial de demanda, el actor del juicio formula conceptos de impugnación en contra del acto que manifestó desconocer, una vez que la autoridad demandada contesta la demanda y exhibe las constancias del acto supuestamente desconocido y se otorga vista al accionante para ampliar la demanda y éste decide no ampliar la demanda a efecto de extender la litis y formular argumentos concretos y adicionales en contra del acto supuestamente desconocido, en tal caso hipotético, el tribunal contencioso correspondiente invariablemente deberá analizar los argumentos vertidos desde el escrito inicial de demanda a efecto de determinar si resultan o no adecuados y suficientes los motivos de invalidez ahí expresados y, en su caso, resolver conforme proceda en derecho.

"79. Esto porque al analizarse lo expresado en tal supuesto mediante la demanda inicial, se podrá verificar hasta qué grado esos argumentos que en principio eran genéricos, especulativos y ad cautelam, realmente no tienen fuerza suficiente para invalidar el acto impugnado, o bien, verificar si por sí mismos tienen plena eficacia para demostrar la ilegalidad del acto controvertido, lo cual es propio precisamente de un pronunciamiento que al efecto se realice mediante el estudio pormenorizado de esos planteamientos inicialmente propuestos.

"80. La anterior conclusión obedece a que con tal proceder se atiende a lo previsto en el artículo 17 constitucional,(51) en la medida en que se evitan formalismos procesales innecesarios y se privilegia el estudio del fondo del asunto, ya que al no ser la ampliación de la demanda un deber sino un derecho, se sigue atendiendo a lo expresado por el actor desde el escrito inicial de demanda, para lo cual el tribunal contencioso respectivo deberá analizar pormenorizadamente si lo ahí expuesto es apto y suficiente por sí mismo para obtener la invalidez del acto controvertido (ya sea para efectos o en forma lisa y llana), pero siempre condicionado a la eficacia de aquellos argumentos, incluso aunque sean genéricos, especulativos y pre-



cautorios ante el desconocimiento de las razones concretas que soportan el acto impugnado.

"81. Asimismo, la conclusión expresada reconoce a la ampliación de la demanda de nulidad como un derecho y no así como un deber en la medida en que no se impone al actor la carga procesal de ampliar la demanda, sino que se le deja en libertad de valorar la conveniencia de ejercer o no tal derecho, y si bien su ejercicio permite realizar una impugnación más adecuada y correcta para obtener la invalidez del acto por tratarse de una nueva oportunidad para esgrimir argumentos más concretos y aptos para evidenciar la ilegalidad del acto, en caso de no ejercerse, el propio actor acepta las eventuales consecuencias de su decisión, como sería que lo expresado en el escrito inicial de demanda pueda resultar insuficiente, inoperante o inadecuado para evidenciar los vicios atribuidos al acto cuestionado.

"82. **De igual manera, se satisfacen los principios de exhaustividad y congruencia que rigen en el juicio contencioso administrativo porque tal criterio obliga al tribunal contencioso correspondiente a analizar la litis del juicio a partir de la forma en que ésta se integró; es decir, si se trata de un juicio con litis limitada por no haberse ampliado la demanda, el tribunal sólo analizará tal controversia a partir de lo expresado en la demanda y su contestación, mientras que si la litis fue extendida, entonces invariablemente se agregará lo expuesto en la ampliación y la correspondiente contestación, pero siempre en el entendido de que al ser la ampliación de la demanda un derecho del accionante, éste asume las consecuencias generadas por el no ejercicio de ese derecho a las que se hizo alusión en el párrafo que antecede.**

"83. **En este sentido, el analizar lo expresado en la demanda no es una cuestión potestativa para el tribunal contencioso; por el contrario, se trata de un deber derivado de los principios de exhaustividad y congruencia y, por tanto, al margen de que exista o no ampliación de la demanda, si el actor manifestó desconocer el contenido del acto impugnado pero tuvo la precaución de formular argumentos en su contra (aunque puedan ser genéricos, especulativos o ad cautelam), éstos deben ser analizados, pues el estudio sobre su idoneidad para invalidar el acto impugnado, es una cuestión que invariablemente implica un pronunciamiento al respecto. ..."**



97. Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 13/2021 (11a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, noviembre de 2021, Tomo II, página 1966, registro digital: 2023781, que dice:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER UN ACTO Y EN LA DEMANDA INICIAL FORMULA CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ESTÁ OBLIGADO A SU ESTUDIO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AMPLÍE LA DEMANDA PARA EXPONER RAZONAMIENTOS PARTICULARES EN CONTRA DEL ACTO SUPUESTAMENTE DESCONOCIDO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar casos en los cuales se impugnó en la sede contencioso administrativa un acto administrativo a través del cual se dijo conocer de la existencia de otro acto, mas no de las razones y fundamentos que lo sustentan, siendo que en la demanda inicial se expusieron argumentos en contra de ese otro acto, pues mientras un tribunal consideró incorrecto analizar los conceptos de impugnación vertidos desde la demanda inicial en contra de un acto respecto del cual se manifestó conocer su existencia pero no sus razones y fundamentos, pues ello sólo puede hacerse hasta cuando se conoce el contenido de ese acto, lo cual sucede cuando la autoridad demandada contesta la demanda y remite los documentos correspondientes a efecto de ampliar la demanda de nulidad; el otro Tribunal Colegiado concluyó que sí debían analizarse los conceptos de impugnación esgrimidos desde la demanda inicial de nulidad, pues de esa manera se cumple con el deber de analizar la totalidad de los argumentos expresados en el juicio.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando en el juicio contencioso administrativo el actor manifiesta desconocer un acto (ya sea porque no se le notificó, se le notificó indebidamente o conoce su existencia pero no su contenido) y en la demanda se formulan conceptos de invalidez en su contra, y durante la secuela del juicio la parte demandada exhibe las constancias relativas y se otorga al actor la oportunidad de ampliar la demanda, sin que ejerza tal derecho, en la sentencia correspondiente, el respectivo tribunal deberá analizar los planteamientos ex-



presados en la demanda inicial, al margen de que en principio pueden ser genéricos, especulativos y ad cautelam.

"Justificación: La ampliación de la demanda es un derecho y no una obligación, por lo que queda a la decisión del actor del juicio valorar la conveniencia o no de su ejercicio, sin que sea una obligación o carga procesal ampliar la demanda de nulidad, pero en el entendido de que, en caso de no hacerlo, el accionante acepta las consecuencias procesales y jurídicas que puedan producirse como la inoperancia o insuficiencia de lo expresado en la demanda inicial. Además, al analizarse esos planteamientos se evitan formalismos procesales innecesarios y se privilegia el estudio del fondo del asunto, aunado a que se respetan los principios de exhaustividad y congruencia que rigen al juicio contencioso, ya que para los tribunales de lo contencioso no es potestativo el analizar o no determinados argumentos, sino que tienen el deber de estudiar en forma completa y total lo expresado por las partes durante el desarrollo del juicio, lo cual incluye lo manifestado desde la demanda inicial, aunque lo ahí expresado pueda resultar insuficiente o inoperante para evidenciar la ilegalidad del acto, pues ello será materia precisamente del análisis que al efecto se realice."

VII. PRESENTE JURISPRUDENCIA QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.

99. Por las razones antes expresadas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, que a continuación se formula:

NEGATIVA FICTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO NO SE AMPLÍE LA DEMANDA DE NULIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LA LITIS SE INTEGRA CON LOS HECHOS Y CONCEPTOS DE ANULACIÓN DE LA DEMANDA, ASÍ COMO DEL ANEXO CONSISTENTE EN LA SOLICITUD O PETICIÓN NO RESUELTA EN EL TÉRMINO DE TRES MESES, FRENTE A LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS LEGALES QUE EXPRESE LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA INICIAL, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN X, DEL CITADO ORDENAMIENTO.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias al examinar la constitucionalidad de las sentencias que recayeron a diversos juicios contenciosos administrativos promovidos contra la resolución negativa ficta, en las cuales se sobreseyó en el juicio de nulidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar toralmente que la parte actora no amplió su demanda inicial para expresar conceptos de anulación contra los motivos y fundamentos defensivos que hizo valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, pues mientras uno de ellos negó el amparo al estimar que sí era necesario ampliar la demanda de nulidad inicial, para formular conceptos de impugnación tendentes a contestar la nulidad de la resolución negativa ficta, el otro concedió el amparo por advertir que no se actualiza la citada causal de improcedencia, al considerar que la litis en el juicio contencioso administrativo de origen contra una resolución negativa ficta, se integra con la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta dentro del plazo de tres meses; actuaciones procesales que conforman un todo en lo tocante a los hechos, motivos y fundamentos (conceptos de anulación), que deben confrontarse con los argumentos defensivos que hizo valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta. En el entendido de que la ampliación de la demanda es una facultad procesal potestativa y no una obligación sustantiva necesaria para integrar la litis, por lo que queda a la libre decisión del actor la conveniencia de ejercer o no el derecho procesal de ampliar su demanda inicial.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Tercer Circuito determina que en tratándose de la promoción del juicio contencioso administrativo contra la nulidad de una resolución negativa ficta, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable debe integrar la litis con los hechos y conceptos de anulación que se desprendan de la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta en el plazo de tres meses, frente a los argumentos defensivos que haga valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, sin que la parte actora tenga la obligación de ampliar su demanda inicial, lo que obliga al tribunal res-



ponsable a resolver el fondo de la controversia planteada como corresponda en derecho.

Justificación: La institución jurídica de la resolución negativa ficta prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, consiste en que transcurrido el plazo de tres meses que la ley concede a la autoridad administrativa para resolver cierta petición formulada por un particular, y ésta no la resuelve, por disposición legal se entiende que tal resolución es adversa a los intereses del solicitante, lo que legitima a éste para acudir ante la autoridad jurisdiccional a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta. Ahora bien, cuando la autoridad al contestar la demanda de nulidad inicial funda y motiva la respuesta a la solicitud, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, y el actor no ejerce su derecho procesal de ampliar su demanda inicial, previsto en la fracción I del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la litis o controversia en el juicio contencioso administrativo contra la nulidad de una resolución negativa ficta, se integra con la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta dentro del plazo de tres meses; actuaciones procesales que forman un todo en lo tocante a los hechos y consideraciones de derecho (conceptos de anulación), frente a los argumentos defensivos que haga valer la autoridad al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta controvertida. Por ende, la falta de ampliación de la demanda inicial debe ser entendida como un derecho procesal y no como una obligación sustantiva necesaria para la integración de la litis, según lo dispuesto en el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que no se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. del citado ordenamiento legal y sí obliga al tribunal responsable a resolver el fondo de la controversia planteada, como en derecho corresponda.

De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 215, 217, 225 y 226, párrafo primero y fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno de Circuito,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 2/2021 se refiere.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Remítase la tesis que se sustenta en la presente resolución en el plazo de quince días a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como a la Sala Regional del Norte-Centro IV del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (de donde derivaron los criterios en contradicción) y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, por **mayoría de cinco votos** de los Magistrados Pedro Guillermo Siller González Pico (presidente), Eduardo Antonio Loredó Moreleón, Rafaela Madrid Padilla, Francisco Olmos Avilez (ponente) y Carlos Arturo González Zárate, con el voto en contra del Magistrado Juan Gabriel Sánchez Iriarte, quien formuló voto particular; quienes firman de manera electrónica en términos del segundo párrafo del artículo 50 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito,¹ en unión con la secretaria de Acuerdos Patricia Lorena Rojas Quiroz, quien autoriza y da fe; con excepción de la Magistrada Rafaela Madrid Padilla, virtud al cambio de adscripción que le fue otorgado a partir del dieciséis de marzo de dos mil veintidós, en términos del oficio SEADS/51/2022, signado por el encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva de Adscripción del Consejo de la Judicatura Federal.

La suscrita licenciada Patricia Lorena Rojas Quiroz, secretaria de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con sede en Zacatecas,

¹ "Artículo 50. ...

"Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



Zacatecas, certifica y hace constar: Que en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.XXIII. J/1 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la página 2039 de esta Gaceta.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010 citadas en esta sentencia, aparecen 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.

Las jurisprudencias 2a./J. 80/2016 (10a.), 2a./J. 65/2017 (10a.) y 2a./J. 13/2021 (11a.) y aislada 2a. V/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas, 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas, 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas y 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 130/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1910, con número de registro digital: 30216.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Pedro Guillermo Siller González Pico en la contradicción de tesis 2/2021.

Con debido respeto del voto de mayoría, considero que si bien la falta de ampliación de la demanda, **por sí misma** no puede dar lugar a la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que fue una de las razones de mi voto a favor; ello no es óbice para que dicho motivo de improcedencia se



actualice cuando se advierta la **ausencia absoluta de conceptos de impugnación** tanto en el escrito de solicitud o petición no contestada que originó la negativa ficta, en el escrito de demanda y en su ampliación. Idea esta última que, por lo mismo, estimo debió incorporarse como parte del estudio de la contradicción y enseguida en la propuesta de tesis aprobada por el Pleno.

La suscrita licenciada Patricia Lorena Rojas Quiroz, secretaria de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con sede en Zacatecas, Zacatecas, certifica y hace constar: Que en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado de Circuito M. en D. Juan Gabriel Sánchez Iriarte, con motivo de la resolución pronunciada, por mayoría, al resolverse la contradicción de tesis 2/2021, del índice del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en sesión ordinaria virtual celebrada en forma remota el martes veintidós de febrero de dos mil veintidós.

Respetuoso de la decisión mayoritaria –y en un gesto de reconocimiento al derecho de disentir que, desde luego, no riñe con la colegiación y menos con la racionalidad, por el contrario, viene a demostrar que en la formulación de juicios lógicos y, consecuentemente, en la construcción del razonamiento judicial son parte del mismo; además, una prueba del derecho, tanto a la diferencia de pensar como de tolerancia–, emito **voto particular** en relación con la sentencia emitida por el Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con sede en Zacatecas, Zacatecas, en sesión ordinaria virtual celebrada en forma remota el pasado martes veintidós de febrero de dos mil veintidós, al resolverse la contradicción de tesis 2/2021, identificada en el brevete (sic) que antecede.

Lo anterior, por considerar que en la especie no se colman las exigencias necesarias para estimar existente la contradicción de tesis denunciada entre los órganos colegiados contendientes, como en seguida se dejará establecido.



Para tal efecto, esto es, para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los **antecedentes relevantes** de los asuntos y las consideraciones esenciales que los sustentan.

Amparo directo administrativo 298/2020, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

- ***** , demandó de la Delegación Estatal en Zacatecas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la negativa ficta relativa a su solicitud para actualizar su pensión de jubilación.
- La demanda administrativa fue admitida por la Sala Regional del Norte Centro IV, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma autoridad que ordenó emplazar a la autoridad demandada, quien compareció a oponer excepciones y defensas, y ofrecer pruebas de su intención.
- La Sala Regional tuvo por contestada la demanda y ordenó notificar a la parte actora, para que formulara su respectiva ampliación a la demanda dentro del término legal de diez días hábiles, bajo el apercibimiento de que quedaría precluido su derecho. En un acuerdo subsecuente, hizo efectivo dicho apercibimiento, en virtud de que el actor no compareció a ampliar la demanda dentro del término legal.
- El once de septiembre de dos mil veinte se dictó sentencia en donde, luego de que la Sala del conocimiento determinó la existencia de la resolución negativa ficta impugnada, estableció que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que el actor ***** , **había omitido formular conceptos de impugnación**, refiriendo, que en su demanda de nulidad, solamente expuso como concepto de impugnación, lo siguiente:

"...ÚNICO. Es el caso que a la fecha han transcurrido más de tres meses desde la fecha de presentación de la solicitud de actualización de pensión, sin que hasta este momento se haya dado respuesta alguna a la misma, por parte de las autoridades señaladas como demandadas, configurándose así la causa por negativa ficta, razón por la que me veo en la imperiosa necesidad de presentar el presente escrito interponiendo juicio de nulidad por negativa ficta."



- Se advirtió además que el actor había soslayado ampliar su demanda; de manera que no existían argumentos de impugnación en contra de los motivos y fundamentos referidos por la autoridad demandada en su oficio de contestación por lo que considerando también la falta de conceptos de impugnación dentro del escrito inicial de demanda, la Sala responsable determinó actualizada la causa de improcedencia invocada y procedió a sobreseer en el contencioso con fundamento en el artículo 9o., fracción II, de la propia legislación invocada.
- Inconforme con esa determinación, la parte actora promovió el juicio de amparo directo administrativo **298/2020** del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en cuya ejecutoria dictada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se resolvió negar la protección constitucional solicitada, bajo las consideraciones torales siguientes:
 1. La interpretación sistemática de los artículos 14, fracción VI, 16, fracciones II y III, 17, fracción I, 19, 20, fracciones III y IV, y 50, párrafo primero, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, permite establecer que en el juicio de nulidad, la litis se integra con los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda y su ampliación y con los argumentos defensivos que proponga la autoridad en su contestación para defender la legalidad de la resolución impugnada; con independencia de si se trata de una resolución expresa o ficta.
 2. El artículo 14, fracción VI, de la legislación citada, impone al actor el deber de establecer en su demanda de nulidad conceptos de impugnación que soporten la legalidad de la resolución combatida a los cuales se debe ceñir la Sala al momento de resolver; salvo que advierta alguna ilegalidad respecto de los aspectos en los que le es permitido el análisis oficioso.
 3. Tratándose de asuntos en los que se reclama la negativa ficta atribuida a la demandada, el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite al actor ampliar la demanda dentro de los diez días siguientes a aquel en el que se admita su contestación, lo que obedece a que al demandarse la nulidad, el afectado desconoce los motivos y fundamentos que tuvo la autoridad para resolver fictamente en forma negativa y el único momento que la autoridad tiene para establecerlos es al contestar la demanda; por lo que se debe otorgar al actor la oportunidad de ampliar la demanda de nulidad a fin de rebatir los argumentos expresados por la autoridad.



4. En el caso en estudio, el quejoso **fue omiso en ampliar los conceptos de impugnación** para controvertir las razones y fundamentos que sostuvo la demandada en el sentido de que no existió resolución negativa ficta y que su determinación fue dictada en estricto apego a derecho.
5. Entonces, **ante la omisión de concepto de anulación**, la Sala responsable se encontraba impedida para analizar oficiosamente si el proceder de la autoridad administrativa era o no apegado a derecho, pues la negativa ficta inicialmente reclamada fue sustituida jurídicamente por los razonamientos y fundamentos realizados por la demandada para sustentar su resolución negativa, esto es, al contestar la demanda incoada en su contra.
6. Lo que se destacó, debía prevalecer, porque de la lectura íntegra **de la demanda inicial, no se desprende argumento alguno que permita establecer que el demandante de nulidad hubiese pretendido que el tribunal responsable analizara la resolución negativa con base en agravios expresados en su solicitud, pues su inconformidad en todo momento la dirigió a establecer que la autoridad administrativa había sido omisa en emitir una resolución dentro del plazo legal, como se advierte de su único concepto de impugnación**, en el que manifestó:

"ÚNICO. Es el caso que a la fecha han transcurrido más de tres meses desde la fecha de presentación de la solicitud de actualización de pensión, sin que hasta este momento se haya dado respuesta alguna a la misma, por parte de las autoridades señaladas como demandadas, configurándose así la causa por negativa ficta, razón por la que me veo en la imperiosa necesidad de presentar el presente escrito interponiendo juicio de nulidad por negativa ficta."

Además de que en los puntos petitorios de su demanda, solicitaba que se reservara su derecho para presentar ampliación una vez producida la contestación.

7. Entonces, se concluyó que la responsable no vulneraba el principio de exhaustividad, ya que no se desvirtuaban los motivos y fundamentos expresados por la demandada y **la falta de motivos de inconformidad** daba lugar al sobreseimiento en el juicio de origen.
8. Aunado a que **no existe disposición o criterio jurídico alguno que obligue a la responsable a analizar oficiosamente, si le asiste o no la razón al actor**



en los agravios expresados ante la autoridad demandada, si esa intención no se expresa en la demanda inicial o al ampliar la demanda.

9. En el entendido de que para integrar la litis en el juicio se otorga oportunidad al actor de proponer conceptos de impugnación en su escrito inicial y posteriormente ante la negativa expresa, exponer su ilegalidad en ampliación.
10. Asimismo, se sostuvo que no se vulneró el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, ya que se dio oportunidad al actor de ampliar la demanda y, por ende, tuvo acceso a una justicia completa e imparcial; sin embargo, al no ejercer ese derecho, la litis quedó incompleta, lo que impidió que la Sala responsable abordara el fondo del asunto.

Amparo directo administrativo 266/2020, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

1. ***** demandó la nulidad de la resolución negativa ficta, recaída a su escrito petitorio presentado ante la Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en Zacatecas, mediante el cual solicitó el pago correcto de los incrementos de su pensión jubilatoria, así como el pago de diferencias generadas.
2. La autoridad demandada dio contestación a la demanda y en el oficio respectivo negó la actualización de la negativa ficta, expuso además los fundamentos y motivos en los que apoyó la resolución controvertida e hizo valer la causal de improcedencia del juicio de nulidad, prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
3. La Sala Regional tuvo por contestada la demanda y ordenó correr traslado a la actora con el oficio de contestación y sus anexos para que dentro del plazo de diez días ampliara su demanda inicial, con el apercibimiento de que se tendría por precluido ese derecho.
4. En acuerdo subsecuente, de trece de febrero de dos mil veinte, se tuvo por perdida la potestad procesal de la demandante para ampliar su demanda de nulidad inicial.
5. Agotado el juicio contencioso administrativo en todas sus etapas procesales, se dictó sentencia definitiva en la que se tuvo configurada la resolución negativa



ficta; y se decretó el sobreseimiento del juicio natural, al estimarse actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo las consideraciones torales de que la parte actora omitió ampliar su demanda de nulidad y **formular conceptos de impugnación** contra las razones o argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al dar contestación a la demanda inicial; **en tanto que, los conceptos de anulación expresados en el escrito inicial de la demanda de nulidad, no eran aptos para desvirtuar los argumentos defensivos que expuso la autoridad demandada al dar contestación.**

6. Inconforme con esa determinación, la parte actora promovió el juicio de amparo directo administrativo **266/2020**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en cuya ejecutoria dictada el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, resolvió –por mayoría de votos– conceder la protección constitucional solicitada, bajo las consideraciones torales siguientes:

- La sentencia reclamada vulneró en perjuicio de la parte quejosa el derecho de seguridad jurídica en su vertiente de legalidad, porque en ella se interpretaron y aplicaron de manera incorrecta los artículos 8o., fracción X y 17, fracción I, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que no se actualizaron los supuestos fácticos de la causal improcedencia en que descansaba el sobreseimiento decretado.
- Para sustentar tal aseveración el Segundo Tribunal Colegiado expuso la naturaleza de la negativa ficta que, dijo, emana del artículo 37, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.
- Precisó que la resolución ficta desfavorable que deviene del silencio extendido por tres meses de la autoridad encargada de dar respuesta a la petición del gobernado, legitima a éste a demandar la nulidad de esa resolución ficta, a fin de obligar a la autoridad omisa a contestar por escrito, en el que funde y motive su determinación favorable o desfavorable a la petición correspondiente.
- La interpretación lógica y sistemática de los artículos 14, fracción VI, 17, fracción I y 20, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permiten establecer que la ampliación de la demanda inicial de nulidad de la resolución negativa ficta, corresponde a una facultad o de-



recho adjetivo potestativo del demandante, al establecer "*podrá ampliar la demanda*", por lo que si no se ejerce, lo único que se genera es la preclusión de ese derecho procesal; sin embargo, jamás tendrá la consecuencia de privar del derecho fundamental de defensa adecuada, en el ejercicio de la acción de nulidad de la resolución negativa ficta.

- Cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta y la parte actora no amplía su demanda inicial, para controvertir los argumentos defensivos que, en su caso, hizo valer la autoridad demandada al dar contestación al escrito inicial, la litis se fija únicamente **con los conceptos de impugnación que se hubiesen planteado en la demanda inicial de nulidad y su anexo**, como es, la solicitud o petición no resuelta oportunamente; frente a los argumentos defensivos expuestos por la autoridad demandada en su escrito de contestación de demanda y sus respectivos anexos.
- En el mejor de los casos, **la omisión de ampliar la demanda, por parte de la demandante, puede traer la consecuencia jurídica de que los conceptos de nulidad se consideren ineficaces para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada**, pero la falta de ampliación, de ningún modo actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Entonces, contrario a lo sostenido en la sentencia reclamada, en el caso analizado no se actualizaron los supuestos fácticos que sustentaban la causal de improcedencia del juicio de nulidad, como son la omisión de ampliar la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta y **de formular conceptos de impugnación**.
- También se estableció que el escrito inicial de demanda de nulidad de la resolución negativa ficta y el escrito de petición no resuelto oportunamente, forman un todo para fijar la controversia, frente a los argumentos defensivos expresados por la autoridad demandada al contestar la demanda inicial.
- Precisó que no se puede configurar la acción de la resolución negativa ficta, con el solo escrito de demanda inicial, porque la acción descansa en el hecho de que no se dio respuesta a lo planteado en la solicitud correspondiente y **en el caso analizado por ese tribunal se obtenía que en la demanda de nulidad, en el capítulo de hechos y conceptos de impugnación, el actor se remitió a la solicitud de treinta de junio de dos mil diecinueve formulada a la demandada**; en los términos siguientes:



"HECHOS:

"1. Con fecha 31 de julio de 2019, solicité ante la Delegación en Zacatecas del Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la actualización de mi pensión ..."

- Amén de que en su escrito petitorio la demandante exigía a la autoridad administrativa el pago correcto del incremento o nivelación de su pensión por jubilación, así como el pago de las diferencias generadas, **libelo del que se desprendían hechos y conceptos de impugnación**, el cual se anexó a la demanda inicial y se ofreció como prueba documental, la que fue admitida en el juicio de nulidad.
- Ante tal panorama, el Tribunal Colegiado consideró que la Sala responsable **debió considerar en el estudio de los conceptos de impugnación el escrito de petición presentado por el actor ante la autoridad demandada** y que tenía como finalidad evidenciar el incorrecto incremento de la pensión por jubilación.
- Señaló también que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 91/2006-SS, concluyó que tratándose de negativa ficta, al contestar la demanda, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían, por ejemplo, la falta de ampliación de la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta; habida cuenta de que precluyó el derecho procesal de la autoridad demandada para pedir el desechamiento de la instancia o recurso que tienda a combatir el silencio administrativo o petición no resuelta dentro del plazo legal.
- Concluyó entonces que el sobreseimiento decretado por la responsable en la sentencia reclamada obstaculizó y/o impidió la decisión de fondo de la controversia planteada, lo que implicaba violación a los derechos fundamentales de seguridad jurídica en sus variantes de audiencia y defensa, de acceso a la justicia pronta, completa y expedita, así como la violación al derecho fundamental de previsión social.

Inexistencia de la contradicción.

Una vez establecidas las posturas que originaron la denuncia de contradicción de tesis en estudio, corresponde verificar su existencia.



Para el efecto, se estima importante establecer que el objeto de resolución de una contradicción de tesis es unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no la contradicción de tesis, es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, a fin de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones contradictorias, distintas o discrepantes.

En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura una contradicción de tesis, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, frente a los cuales se adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas, con independencia de la existencia de aspectos fácticos distintos.

Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un



criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."²

En el mismo sentido, también debe observarse la tesis P. XLVII/2009 del Pleno de aquel Alto Tribunal, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS

² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



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."³

Entonces, conforme a las jurisprudencias transcritas, para que exista contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

De manera que, para sostener la existencia de contradicción de tesis, es necesario que 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 no modifican ni generan alteración respecto a 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, de manera tal que incluso la posición jurídica no se advierta como discrepante.**

Como se ve, existe criterio del Pleno del Máximo Tribunal del País, en el sentido de que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar, sea discordante.

Sin embargo, la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno deja abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.⁴

De forma que si las cuestiones fácticas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, 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, la contradicción de tesis no puede configurarse, **porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible**

⁴ Así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 125/2011.



sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría la revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, **ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.**

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, **se advierte que no existe la contradicción de tesis denunciada**, porque de las circunstancias y planteamientos analizados en los asuntos denunciados como posiblemente contradictorios son distintos y tales aspectos disímiles derivaron en decisiones diversas, **precisamente atendiendo a las características propias de cada caso.**

En efecto, como se describió, el Primer Tribunal Colegiado estableció que era legal determinar la actualización de la hipótesis de improcedencia del juicio de nulidad prevista en el artículo 8o., fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **cuando no se hagan valer conceptos de impugnación** y, por ende, resultaba conducente decretar el sobreseimiento del juicio cuando, como en el caso analizado, el actor en su demanda inicial solicitaba la nulidad de la resolución negativa ficta que recayó a su petición, para que la autoridad demandada actualizara su pensión por jubilación, y a guisa de concepto de impugnación, en ese escrito inicial, **únicamente se aludía a la configuración de la resolución negativa ficta** y de él no se advertía intención, para que se integraran a la litis los argumentos de agravio expresados en la solicitud formulada a la autoridad administrativa.

En el entendido, además, de que una vez que la autoridad demandada produjo contestación a la demanda de nulidad, el accionante fue omiso en hacer uso del derecho de ampliar su demanda inicial y **expresar conceptos de impugnación respecto a las razones y fundamentos dados por la autoridad.**

Bajo el panorama específico descrito, el Primer Tribunal Colegiado determinó legal el sobreseimiento del juicio de nulidad, con base en la causal de improcedencia invocada por la responsable.

Es decir, considerando que **en el escrito inicial no existían conceptos de impugnación** que confrontaran la resolución negativa (hasta entonces ficta), amén de que ante la ausencia de ampliación de demanda, **no existió concepto de im-**



pugnación que enfrentara la negativa expresa que emanó del oficio de constatación de demanda inicial presentado por la autoridad administrativa.

Además, **porque del libelo inicial no se obtenía que el actor pretendiera que el tribunal administrativo analizara los agravios expresados en el escrito de petición formulado ante la demandada**, es que el Primer Tribunal Colegiado consintió la actualización de la causa de improcedencia invocada por la responsable.

En cambio, para arribar a la conclusión de que era violatorio de derechos fundamentales, decretar el sobreseimiento en el juicio de nulidad con base en la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en su resolución estableció, por mayoría de votos, que en los casos en los que se demanda la nulidad de una negativa ficta y la parte actora no amplía su demanda inicial, la litis del juicio se fija **con los conceptos de violación que se hubiesen planteado en la demanda inicial y su anexo**, como es la solicitud o petición no resuelta oportunamente por la demandada.

Destacando que en el caso particular que analizaba, **la parte actora** –en su escrito de demanda inicial–, precisamente en el capítulo de hechos y conceptos de impugnación, **se remitió a la solicitud formulada a la autoridad demandada**, la anexaba al escrito de demanda, la ofrecía como prueba documental y había sido admitida como tal por la Sala responsable.

Con base en esa circunstancia del caso sometido a su estudio, el Segundo Tribunal Colegiado determinó que la responsable no debió limitar la existencia de la litis al estudio del escrito de demanda de nulidad de la resolución negativa ficta, sino que debió comprender la revisión del escrito de petición –de incremento de pensión por jubilación– presentado ante la autoridad administrativa, en donde el actor le cuestionaba su proceder.

Así, concluyó entonces que no se daban los supuestos fácticos para que se actualizara la causa de improcedencia del juicio de nulidad invocada, aun ante la omisión del actor de ampliar la demanda de nulidad de la resolución negativa ficta, pues había sido intención del actor incorporar a la litis el anexo que acompañó a su libelo inicial, de cuyo contenido se desprendían las razones expuestas ante la autoridad demandada, por las que consideraba indebidamente cuantificada su pensión jubilatoria.



Como se desprende de la comparativa realizada en párrafos precedentes, los órganos colegiados contendientes tuvieron como elementos de origen las particularidades que emanan de los respectivos juicios de génesis, incluso se advierte que realizaron un estudio semejante sobre diversos elementos.

Lo anterior se afirma, habida cuenta de que si bien, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito destacó que no se amplió la demanda de nulidad frente a la negativa expresa contenida en el oficio de contestación; la inexistencia de litis o conceptos de impugnación y, por tanto, la actualización de la causa de improcedencia invocada, la sostuvo en que en el escrito inicial tampoco existían conceptos que rebatieran la negativa –en esa estadía ficta–.

Lo que refleja que tácitamente converge con el criterio del Segundo Tribunal Colegiado, en el sentido de que aun ante la falta de ampliación a la demanda respecto a los argumentos expresados por la autoridad administrativa al contestar el escrito inicial, la causa de improcedencia del juicio de nulidad invocada quedaría excluida si en la demanda de génesis se expresan conceptos de impugnación.

No obstante, en el caso analizado por el primer órgano colegiado mencionado, esa circunstancia no se actualizaba, porque además la intención del actor nunca fue que para ese efecto se considerara la solicitud (anexo) presentada a la autoridad demandada; punto diferenciador este último que sí se atendió por el Segundo Tribunal Colegiado, ya que en el caso de donde derivó el amparo de su conocimiento, el actor sí se remitió a la solicitud formulada ante la autoridad demandada, la anexó al escrito de demanda, la ofreció como prueba documental y se admitió con esa calidad por la Sala responsable.

Por otro lado, si bien el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito estableció que cuando se demanda la nulidad de la resolución de la negativa ficta y no existe ampliación de demanda respecto de los argumentos esgrimidos por la autoridad al dar contestación, la litis del juicio, además de configurarse con los conceptos de impugnación que en su caso se hubiesen vertido en el escrito inicial, se integrará con la solicitud o petición no resuelta oportunamente –anexa a la demanda– y los argumentos defensivos expuestos por la autoridad demandada; al arribar a tal conclusión, dicho Tribunal no analizó el supuesto ponderado por el diverso contendiente, **consistente en que de la demanda inicial no se advertía intención o petición por parte del actor**



para que la Sala Regional analice los argumentos expresados en aquella solicitud.

Por el contrario, el Segundo Tribunal Colegiado destacó como sustento de su decisión la particularidad existente en el caso que resolvió, relativa a que en la demanda de nulidad **el quejoso se remitió expresamente a la solicitud formulada a la autoridad demandada, misma que anexó, ofreció como prueba documental y se admitió como tal por la responsable, en donde además la actora cuestionaba aspectos atinentes al fondo** (derecho subjetivo que estimaba vulnerado).

En ese orden de ideas, se tiene que los respectivos criterios sostenidos por los tribunales contendientes quedaron vinculados en forma preponderante a las particularidades de los casos sometidos a su consideración; y en lo sustancial, por lo mismo, la posición jurídica que cada uno de ellos acogió no se advierte como discrepante.

Sin que se desprenda que en sus determinaciones adopten una decisión integral frente a la misma problemática, requisito o elemento que pudiera contrastar con la decisión del otro órgano colegiado.

Al respecto, cabe citar la jurisprudencia 2a./J. 163/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO. Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) Los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la dispa-



ridad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente.⁵

Ante las destacadas diferencias, es claro que procedía declarar inexistente la contradicción de criterios denunciada, pues se insiste, ambos Tribunales Colegiados contendientes convergen en la postura de que cuando el actor se remita a los motivos dados en su escrito de petición presentado ante la autoridad demandada, dicho anexo debe considerarse parte de la litis y, por lo mismo, ser analizado por la Sala responsable.

La diferencia en las conclusiones alcanzadas por cada uno de aquéllos, obedeció a que en el caso resuelto por el Primer Tribunal Colegiado, si bien destacó que no se amplió la demanda de nulidad frente a la negativa expresa contenida en el oficio de contestación; lo cierto es que la inexistencia de litis o conceptos de impugnación y, por tanto, la actualización de la causa de improcedencia invocada, la sostuvo en que **en el escrito inicial tampoco existían conceptos que rebatieran la negativa** –en esa estaba ficta–, **ni el accionante se remitía a la solicitud presentada ante la autoridad demandada**, de donde se pudieren colegir cuestionamientos de fondo.

Lo que refleja, se reitera, que tácitamente converge con el criterio del Segundo Tribunal Colegiado, en el sentido de que aun ante la falta de ampliación a la demanda respecto a los argumentos expresados por la autoridad administrativa al contestar el escrito inicial, la causa de improcedencia del juicio de nulidad invocada quedaría excluida si en la demanda de génesis se expresan conceptos de impugnación.

No obstante, en el caso analizado por el primer órgano colegiado mencionado, esa circunstancia no se actualizaba, porque además **la intención del actor nunca fue que para ese efecto se considerara la solicitud (anexo) presentada a la autoridad demandada**; diferendo este último que, como se dijo y se insiste, sí se atendió por el Segundo Tribunal Colegiado, ya que en el caso de donde derivó el amparo de su conocimiento, **el actor sí se remitió a la solicitud formulada ante la autoridad demandada, la anexó al escrito de deman-**

⁵ Registro digital: 161114, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219.



da, la ofreció como prueba documental y se admitió con esa calidad por la Sala responsable.

Lo hasta aquí expuesto motiva a que, en forma respetuosa, formule este **voto particular**, que si bien no forma parte de los resolutivos de la sentencia ni resultan vinculantes sus consideraciones, ya que los primeros han sido determinados, al igual que la parte considerativa, por la decisión mayoritaria adoptada por mis compañeros, lo cierto es que sí es parte del engrose, el que se hace en forma posterior a los resolutivos y a la declaratoria de la votación de la sentencia, tal como lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con clave **1a.JJ. 97/2005**, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, materia común, página 286, registro digital: 177395, que dice:

"VOTO PARTICULAR DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO. NO FORMA PARTE DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE UNA SENTENCIA. De la interpretación armónica de los artículos 186 de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (35 de la vigente), se desprende que el voto particular del Magistrado disidente sólo refleja sus consideraciones personales en relación con el criterio de la mayoría, por lo que de ninguna manera forma parte de los resolutivos de la sentencia, ya que éstos han sido determinados, al igual que la parte considerativa, por la decisión mayoritaria de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito. Por esta razón, en la práctica judicial, cuando se formula un voto particular en los amparos en revisión o en los amparos directos, según la competencia correspondiente, siempre se engrosa en forma posterior a los resolutivos y a la declaratoria de la votación de cada sentencia."

Hasta aquí mi voto particular, el cual se formula por escrito en cumplimiento a la obligación y dentro del plazo legal que al efecto establece el artículo 186, párrafo primero, de la Ley de Amparo en vigor.

La suscrita licenciada Patricia Lorena Rojas Quiroz, secretaria de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Tercer Circuito, con sede en Zacatecas, Zacatecas, certifica y hace constar: Que en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia



y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NEGATIVA FICTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO NO SE AMPLÍE LA DEMANDA DE NULIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LA LITIS SE INTEGRA CON LOS HECHOS Y CONCEPTOS DE ANULACIÓN DE LA DEMANDA, ASÍ COMO DEL ANEXO CONSISTENTE EN LA SOLICITUD O PETICIÓN NO RESUELTA EN EL TÉRMINO DE TRES MESES, FRENTE A LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS LEGALES QUE EXPRESE LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA INICIAL, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN X, DEL CITADO ORDENAMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias al examinar la constitucionalidad de las sentencias que recayeron a diversos juicios contenciosos administrativos promovidos contra la resolución negativa ficta, en las cuales se sobreescribió en el juicio de nulidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar totalmente que la parte actora no amplió su demanda inicial para expresar conceptos de anulación contra los motivos y fundamentos defensivos que hizo valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, pues mientras uno de ellos negó el amparo al estimar que sí era necesario ampliar la demanda de nulidad inicial, para formular conceptos de impugnación tendientes a contestar la nulidad de la resolución negativa ficta, el otro concedió el amparo por advertir que no se actualiza la citada causal de improcedencia, al considerar que la litis en el juicio contencioso administrativo de origen contra una resolución negativa ficta, se integra con la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta dentro del plazo de tres meses; actuaciones procesales que conforman un todo en lo tocante a los hechos, motivos y fundamentos (conceptos



de anulación), que deben confrontarse con los argumentos defensivos que hizo valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta. En el entendido de que la ampliación de la demanda es una facultad procesal potestativa y no una obligación sustantiva necesaria para integrar la litis, por lo que queda a la libre decisión del actor la conveniencia de ejercer o no el derecho procesal de ampliar su demanda inicial.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Tercer Circuito determina que en tratándose de la promoción del juicio contencioso administrativo contra la nulidad de una resolución negativa ficta, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable debe integrar la litis con los hechos y conceptos de anulación que se desprendan de la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta en el plazo de tres meses, frente a los argumentos defensivos que haga valer la autoridad demandada al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, sin que la parte actora tenga la obligación de ampliar su demanda inicial, lo que obliga al tribunal responsable a resolver el fondo de la controversia planteada como corresponda en derecho.

Justificación: La institución jurídica de la resolución negativa ficta prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, consiste en que transcurrido el plazo de tres meses que la ley concede a la autoridad administrativa para resolver cierta petición formulada por un particular, y ésta no la resuelve, por disposición legal se entiende que tal resolución es adversa a los intereses del solicitante, lo que legitima a éste para acudir ante la autoridad jurisdiccional a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta. Ahora bien, cuando la autoridad al contestar la demanda de nulidad inicial funda y motiva la respuesta a la solicitud, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta, y el actor no ejerce su derecho procesal de ampliar su demanda inicial, previsto en la fracción I del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la litis o controversia en el juicio contencioso administrativo contra la nulidad de una resolución negativa ficta, se integra con la demanda inicial y el anexo que contiene la solicitud o petición no resuelta dentro del plazo de tres meses; actuaciones procesales que forman un todo en lo tocante a los



hechos y consideraciones de derecho (conceptos de anulación), frente a los argumentos defensivos que haga valer la autoridad al contestar la demanda inicial, para desvirtuar la nulidad de la resolución negativa ficta controvertida. Por ende, la falta de ampliación de la demanda inicial debe ser entendida como un derecho procesal y no como una obligación sustantiva necesaria para la integración de la litis, según lo dispuesto en el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que no se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 8o. del citado ordenamiento legal y sí obliga al tribunal responsable a resolver el fondo de la controversia planteada, como en derecho corresponda.

PLENO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO.

PC.XXIII. J/1 A (11a.)

Contradicción de tesis 2/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Vigésimo Tercer Circuito. 22 de febrero de 2022. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Pedro Guillermo Siller González Pico, Eduardo Antonio Loredo Moreleón, Rafaela Madrid Padilla, Francisco Olmos Avilez y Carlos Arturo González Zárate. Disidente: Juan Gabriel Sánchez Iriarte. Ponente: Francisco Olmos Avilez. Secretario: Efrén Betancourt Valdepeña.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 298/2020, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo administrativo 266/2020.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 2/2021, resuelta por el Pleno del Vigésimo Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PENSIÓN ALIMENTICIA. EL PROGENITOR QUE EJERCE LA GUARDA Y CUSTODIA NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A RENDIR CUENTAS DE LA PENSIÓN QUE RECIBA DEL DEUDOR ALIMENTARIO PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DEL MENOR DE EDAD QUE TIENE A SU CARGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 22/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO, EL SÉPTIMO Y EL OCTAVO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS 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, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER, FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE). DISIDENTES: JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS Y J. REFUGIO ORTEGA MARÍN. PONENTE: CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI. SECRETARIO: ALBERTO MENDOZA MACÍAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis, en términos del artículo tercero 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 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 en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que la resolución del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y vigentes hasta el



once de marzo y siete de junio, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, esto es de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, en su texto anterior.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia proviene de parte legítima, al haberse formulado por el recurrente en el **amparo en revisión 149/2020** del índice del **Séptimo Tribunal**, de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Objeto concreto de la denuncia de contradicción de tesis.** El objeto consiste en determinar si quien ejerce la guarda y custodia de su menor hijo, está obligado o no a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor alimentario por concepto de pensión alimenticia en favor de dicho menor.

CUARTO.—**Posturas contendientes de los Tribunales Colegiados de Circuito.**

I. El **Quinto Tribunal** conoció del **recurso de revisión 1155/98**, interpuesto contra la sentencia de veintiséis de enero de mil novecientos noventa y ocho, dictada por el Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal en el juicio de amparo indirecto 6/98; recurso de revisión que fue resuelto en **sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de votos**, en el sentido de **confirmar la resolución recurrida**, en la que se negó el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

"CUARTO.—Se estudian conjuntamente todos los agravios, por la relación que guardan entre sí. En ellos, el recurrente se concreta a alegar, aunque no con la claridad debida, que el Juez de Distrito infringió en su perjuicio lo dispuesto por los numerales que invoca, por falta de aplicación, pues de ellos se establece que el dinero otorgado por concepto de pensión alimenticia, por ser un bien fungible por excelencia, también se encuentra comprendido en la definición de bienes que previenen los artículos 752, 763 y 772 del Código Civil



para el Distrito Federal, motivo por el cual, la hoy tercera perjudicada tiene la obligación de rendir cuentas del destino y uso que dio al dinero motivo de la pensión alimenticia que el inconforme otorgó en favor de la menor hija de ambos, por ser ella la persona que administra los bienes de dicha menor, en términos de lo dispuesto por los artículos 425 y 439 del mismo ordenamiento legal invocado.

"Tales alegatos son infundados, porque los alimentos a que fue condenado el peticionario en favor de su menor hija, comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad, y en su oportunidad, los gastos necesarios para la educación primaria de la menor, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales; por lo tanto, si bien es cierto que para el cumplimiento de esa obligación se asignó una pensión alimenticia a la acreedora alimentaria, consistente en el treinta por ciento de todas las percepciones que obtiene el hoy quejoso donde trabaja, y que el monto de dicho porcentaje se hace efectivo mediante una determinada cantidad de dinero; también es cierto que el dinero, aun cuando técnicamente sea un bien mueble que tiene características de fungibilidad, puesto que presenta equivalencia con otros valores que pertenecen al mismo género, y son de la misma especie; sin embargo, como concepto de liquidez de una pensión alimenticia el dinero no se encuentra comprendido dentro de la connotación jurídica de 'bienes muebles', que previene el artículo 752 del Código Civil para el Distrito Federal, en virtud de que está destinado propiamente para el servicio y trato ordinario que recibe la menor acreedora dentro de su hogar, como lo son: la comida, el vestido, la habitación y menaje de la misma, además de la asistencia médica en casos de enfermedad, todo ello de acuerdo al nivel de vida a que está acostumbrado vivir el acreedor alimentario, de conformidad con lo dispuesto por los diversos artículos 308, 309, 311 y 761 del mismo ordenamiento legal invocado. En esas condiciones, la circunstancia de que la hoy tercera perjudicada sea quien tenga la guarda y custodia de su menor hija no la obliga a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el recurrente, por concepto de pensión alimenticia en favor de dicha menor, puesto que, se reitera, el dinero obtenido por ese concepto no se encuentra comprendido dentro de la connotación legal de 'bienes muebles'. De manera que, en la especie, el Juez de Distrito procedió correctamente al no aplicar los preceptos legales que invoca el inconforme, ya que no se actualizan las hipótesis normativas que previenen.



Consecuentemente, al ser infundados los agravios que se analizan, procede confirmar la resolución sujeta a revisión."

II. El **Séptimo Tribunal** conoció del **recurso de revisión 149/2020**, interpuesto contra la sentencia de tres de marzo de dos mil veinte, dictada por el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto 64/2020-I; recurso de revisión que fue resuelto en **sesión celebrada por videoconferencia el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos**, en el sentido de **confirmar la resolución recurrida**, en la que se negó el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

Con relación al tema que ahora se analiza, en dicha ejecutoria el **Séptimo Tribunal** determinó lo siguiente:

"TERCERO.—Primeramente, debe recordarse que el acto reclamado consiste en la resolución de **nueve de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada en el toca familiar 2525/2019, donde la Sala responsable confirmó el auto de veintisiete de septiembre de esa misma anualidad, en el que la Juez de origen desechó el incidente de rendición de cuentas de pensión alimenticia provisional que fue otorgada a las menores hijas del ahora recurrente, de iniciales ***** y ***** , así como de la ex cónyuge ***** .

"Por tanto, el estudio del presente recurso debe realizarse de manera especial por encontrarse inmiscuido el interés superior de **dos menores de edad**; por ende, resulta imperante atender a lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que cuando se examinen cuestiones de esa naturaleza, relativas al interés superior de menores, **el tratamiento de dichos asuntos debe ser especial, de acuerdo a la relevancia que tienen, con independencia del carácter de quien los promueve**.

"Lo anterior, en virtud de que es de interés general que se salvaguarden los derechos y situación jurídica de los menores en los asuntos que puedan ocasionar una afectación a sus derechos sustantivos y, en caso de advertirse que la actuación reclamada afecte de manera ilegal el interés superior del niño o niña, traería como consecuencia la suplencia de la queja deficiente, con independencia de su resultado final.



"Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la jurisprudencia 1a./J. 191/2005 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que expresa:

"MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.' (se transcribe texto)

"Ahora bien, la parte recurrente en sus agravios refiere que la resolución recurrida violenta el derecho fundamental de tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, por las siguientes razones:

"Previo a realizar una serie de precisiones dogmáticas acerca de lo que se debe entender por agravio, refiere el quejoso que en la resolución reclamada el Juez de Distrito realizó una interpretación incorrecta pero, sobre todo, alejada de la literalidad de lo dispuesto en la tesis jurisprudencial invocada como principal fuente de la causa de pedir, y en la que se violentó lo dispuesto por los artículos **217**, **219** y **220** de la Ley de Amparo, además del derecho humano fundamental de tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, ejerciendo indebidamente o, con exceso, el control formal de toda demanda, sea ya principal o incidental, al haber considerado aquél que no era de aplicarse en su beneficio.

"Alega, que el juzgador federal desatendió o dejó de tomar en consideración que la tesis jurisprudencial en mención no establece expresamente ningún caso de excepción como así lo consideró, estableciendo de manera medular, una distinción entre la ministración de alimentación que se efectúa única y exclusivamente en favor de las menores hijas de los justiciables y aquellos casos en que, de la pensión en cuestión, también es beneficiaria la cónyuge divorciante, olvidando por un lado, que su derecho a percibir alimentos también se encuentra en debate y, por el otro y más importante aún, que éste es un caso de excepción no contemplado o consagrado así expresamente en la tesis jurisprudencial en cita, dado que ésta regula, de una manera genérica y no especial, todos aquellos casos en que, simple y sencillamente, se otorga una pensión alimenticia con independencia de que entre sus acreedores también se encuentre



o figure como titular la cónyuge divorciante como real, material y efectiva administradora de los recursos suministrados para satisfacer ese amplio concepto que, desde luego, no puede escaparse de un escrupuloso escrutinio si se tiene el temor fundado de que los recursos proporcionados no se están ejerciendo correctamente o bien, se están distraendo de su fin último.

"Aduce, que de conformidad con el artículo 2569, contrario a la interpretación del Juez Federal, resulta ser jurídicamente factible colegir a juicio (sic) que siempre, en todo caso y, en el momento en el que lo solicite o requiera el mandante o, en el caso concreto, específico y particular, el deudor alimentario, el cuenta-dante, mandatario o acreedor alimentario con independencia de si éste o ésta a su vez, también es acreedor, debe rendir cuentas exactas de su administración.

"Refiere, que lo anterior no puede ni debe estar sujeto al arbitrio o facultad discrecional de la autoridad jurisdiccional en materia familiar, en tratándose de derechos privados y no públicos que, por ende, le deben ser respetados a aquel que solicita la intervención judicial para tales efectos; es decir, para obtener las cuentas exactas de la gestión realizada y encomendada, debido a que, en un momento dado y determinado, lo que sí puede y además debe estar dentro del derecho público subjetivo y tutelador, es que el Juez de lo Familiar verifique, eso sí, bajo su prudente arbitrio judicial, si las cantidades entregadas por él se están administrando convenientemente para beneficio de sus acreedores, destinándose a los fines previstos en el artículo 308 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), pero no puede permitírsele el prejuzgar apriorísticamente en el sentido de que esto se está llevando a cabo de tal forma con base en una presunción que no encuentra su apoyo en ningún fundamento legal como para considerarse *iuris et de iure*, alejándola del principio *iuris tantum* en el que, tal vez pudiera encuadrársele, pero del que, ubicándolo ahí, le permite ejercer su legítimo derecho de intervención en esa administración de la que se ha venido hablando.

"Arguye, que la pensión provisional se decretó en beneficio de todos los acreedores alimentarios y no sólo de alguno de ellos para usarse de un modo discrecional o como medio de 'empoderamiento económico' de una de las partes en perjuicio de la otra, pero, sobre todo, debe atenderse al hecho o circunstancia de que ésta se otorga para ser determinada a los precisos fines a que hace referencia el artículo 308 del Código Civil para la Ciudad de México (sic),



que el propio Juez de la causa invoca, y no para objetivos distintos o causas diversas que, por ende, pudieran estar afectando el sano desarrollo de las menores hijas de los justiciables con un notorio detrimento patrimonial injustificado en perjuicio del deudor alimentario, quien, a la luz de diversas acciones realizadas por la acreedora alimentaria o gestiones realizadas por ésta ante el Juez natural (como lo es el hecho de insistir en que se cubran de su parte, conceptos adicionales a los contenidos en el ya referido artículo 308 de la citada legislación civil) motivaron que se iniciara el incidente materia del acto reclamado.

"Agrega, inspirado precisamente en la interpretación sistemática de diversos preceptos sobre el deber de rendir cuentas, establecidos para diversos sujetos en el derecho mexicano, incluidos, desde luego, los administradores de pensiones alimenticias y, tantos otros como los tutores, albaceas, mandatarios, administradores o interventores de bienes embargados, o administradores de sociedades, sean mercantiles o civiles, con apoyo en la doctrina especializada, que permite apreciar que el proceso de rendir informes o cuentas por quien tiene a su cargo los intereses o bienes de otro, se traduce en la relación de los actos llevados a cabo, en el ámbito de las facultades concedidas, de lo recibido y de lo que entrega, con su correspondiente justificación.

"Manifiesta que debido a que, a su vez, quien recibe las cuentas o informes y, aún inclusive el Juez de lo familiar, puede hacer la revisión o escrutinio de lo informado o rendido, para su aprobación o desaprobación, teniendo en consideración que, dentro de los autos que conforman el juicio natural, como se adujo en el párrafo que antecede, existen antecedentes de que esos recursos no se han administrado convenientemente, sin que estos antecedentes, propia o formalmente, pueden servir o sirvan de base para la iniciación del incidente en cuestión, como contrariamente a derecho lo considera el Juez de amparo de primer grado.

"Señala, que al negarse el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados confirmando el hecho o circunstancia de que la administradora de los recursos disponga de ellos libremente y sin revisión alguna, resulta evidente que se le está dañando no sólo en el ejercicio de su derecho de tutela judicial efectiva en su vertiente de libre acceso de la justicia, sino además, a sus menores hijas, al no permitir que ni él ni la autoridad del orden familiar, en su caso, realicen



la revisión de las acciones efectuadas hasta el momento por la cónyuge divorciante, ni del destino de los recursos que se le han venido proporcionando mensualmente, pues con motivo del recibo de la rendición de informes o cuentas, puede haber litigio entre quien lo da y quien lo recibe, mas no antes, como lo aduce el Juez de primer grado en el apartado en comento, caso en el cual se hará necesaria, ahí sí, la presentación de pruebas que justifiquen las respectivas posiciones, y que el Juez las valore conforme a sus atribuciones para llegar en un momento dado y determinado a la revocación del cargo de administrador.

"Colige, que una acción diversa que no puede ni debe confundirse ni servir de base para el desechamiento de un incidente, interpuesto como preliminar de una acción principal y más importante, para verificar que los intereses de sus menores hijas se encuentran debidamente satisfechos con las cantidades que está proporcionando mensualmente y no se está realizando una distracción indebida de los mismos.

"Precisa, que ningún perjuicio puede parársele a la tercero interesada con la admisión del incidente propuesto, como lo considera el Juez natural y establece como principal argumento para sustentar la negativa de la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal solicitados. De donde se sigue además, que los derechos de la tercero interesada, en su caso, tampoco pueden estar en una escala de valores o principios, superiores a los de él.

"Discrepa de lo resuelto por el Juez de Distrito, porque manifiesta que son los derechos de sus menores hijas los que se encuentran en disputa, así como su derecho a un sano y libre desarrollo de su personalidad, del cual no sólo puede sino que además debe estar interesado en velar y, en ellos, además, debería estar también interesada tanto la autoridad responsable como la autoridad de amparo de primer grado, dejando a un lado los intereses de una de las partes y velando por el interés superior de las menores, ya que deben considerarse las pruebas allegadas de ambas partes, y valorarlas conforme a las reglas generales, para establecer si se justifican o no las partidas, cuentas o informes rendidos y si éstos se están destinando o no, a los fines prescritos por el artículo 308 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), sin que exista justificación alguna para vedar la posibilidad de que ello se verifique precisamente, mediante el ejercicio de esa acción de rendición de cuentas a través de la vía incidental propuesta por él.



"Afirma, que no pueden considerarse como legalmente válidos los argumentos vertidos por el Juez ponderando y privilegiando los derechos o el proceso de empoderamiento económico de la tercero interesada dentro del procedimiento natural del que emana el acto reclamado por encima de los que, a su vez, él tiene y, aún inclusive (sic), sus menores hijas, si aquéllos no se han vulnerado ni se vulnerarían de forma o modo alguno con la simple admisión de un incidente como el propuesto, sino que, precisamente mediante la interposición del mismo, se le está dando a ésta, la plena y legal oportunidad de que sea ella quien defienda su postura en el controvertido, y no las autoridades que conocen del asunto.

"Declara, que se le está colocando en un nivel de desigualdad desproporcionado, no justificado e irracional, inclusive, tan sólo, por cuestión de género, que se encuentra dentro de los supuestos ya no de una simple inconstitucionalidad, sino, a su vez, de una inconventionalidad, pues en esa línea de pensamiento se llega al extremo de pensar que éste sólo tiene la obligación de ministrar alimentos, pero no el derecho de exigir las cuentas respectivas para verificar que esa obligación impuesta a su cargo se está cumpliendo a su vez, de manera conveniente y sin distracción alguna, por la persona encargada de administrar esos recursos en beneficio no sólo de sí mismo, sino también, de las menores hijas de las partes dentro del controvertido natural del que emana el acto reclamado.

"Precisa, que garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos, no se reduce a su enumeración, sino que persigue una igualdad material mediante la compensación de las asimetrías o de las desventajas en que pudieran encontrarse las partes en el proceso como en el caso concreto se ve notoria y flagrantemente violentado en su perjuicio, ya que debe relacionarse lo anterior, en su fuente convencional, que reconoce el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivo de género, evitándose así argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, visualizando claramente la problemática planteada y garantizando el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.

"Los anteriores agravios se desestiman por **inoperantes** e **infundados**, atento a las siguientes consideraciones:



"En primer lugar, la calificación de **inoperancia** deviene en que el disconforme aduce que el Juez de Distrito violó su derecho fundamental de tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia.

"Lo anterior, porque es de explorado derecho que la violación de esas prerrogativas puede reclamarse únicamente a la autoridad responsable, no al Juez de amparo; ello, en atención al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ha pronunciado en el sentido de que los Jueces de Distrito, en su actividad de control constitucional, no violan derechos humanos, en atención a la naturaleza sobre la que versan sus decisiones (constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad) y la técnica del juicio de amparo.

"En ese sentido, las decisiones tomadas por un Juez de amparo no pueden ser estimadas violatorias de los derechos que reconoce a favor de todo individuo la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino sólo en lo que atañe a la indebida aplicación de los artículos de la Ley de Amparo, así como de las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles o se contrarie la debida interpretación jurídica de sus normas.

"Se apoya lo anterior en la jurisprudencia P./J. 2/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (se transcribe texto)

"Por otra parte, la calificación anticipada de que el resto de sus argumentos resultan **infundados**, obedece a que, contrario a lo que expresa el recurrente, el juzgador federal no realizó una incorrecta interpretación de la tesis con la cual sustentó sus conceptos de violación ni del artículo 2569 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), en términos de los cuales aduce el aquí inconforme que el acreedor alimentario debe rendir cuentas exactas de su administración.

"En principio, conviene tener presente el contenido del capítulo de la legislación sustantiva civil que regula lo relativo a los alimentos, en lo que al estudio interesa dispone:



"Artículo 301.' (se transcribe)

"Artículo 302.' (se transcribe)

"Artículo 303.' (se transcribe)

"Artículo 304.' (se transcribe)

"Artículo 305.' (se transcribe)

"Artículo 306.' (se transcribe)

"Artículo 307.' (se transcribe)

"Artículo 308.' (se transcribe)

"Artículo 309.' (se transcribe)

"Artículo 310.' (se transcribe)

"Artículo 311.' (se transcribe)

"Artículo 311 Bis.' (se transcribe)

"Artículo 311 Ter.' (se transcribe)

"Artículo 311 Quáter.' (se transcribe)

"Artículo 312.' (se transcribe)

"Artículo 313.' (se transcribe)

"Artículo 314.' (se transcribe)

"Artículo 315.' (se transcribe)



"Artículo 315 Bis.' (se transcribe)

"Artículo 316.' (se transcribe)

"Artículo 317.' (se transcribe)

"Artículo 318.' (se transcribe)

"Artículo 319.' (se transcribe)

"Artículo 320.' (se transcribe)

"Artículo 321.' (se transcribe)

"Artículo 322.' (se transcribe)

"Artículo 323.' (se transcribe)

"Bajo ese orden, al realizar un análisis a los numerales anteriores, no se advierte que la **acreedora alimentista** tenga la obligación de rendir cuentas frente al deudor alimentario, sino del deudor a proporcionarlos.

"Atento a esas circunstancias, contrario a lo que aduce el quejoso, la resolución emitida por el Juez de Distrito se encuentra ajustada a derecho, pues si la legislación local no establece la rendición de cuentas sobre una pensión alimenticia, se debe a que únicamente se debe garantizar que el menor la reciba a través de la acreedora alimentaria, pero no a que esta última tenga que informar al deudor alimentario cada erogación que se aplique en beneficio del o los menores.

"Lo anterior, pues el **artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de proporcionar alimentos**, ya que el hecho de que determine que los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica que es para otorgar lo necesario para su subsistencia y el desarrollo integral de los menores.



"Tiene apoyo a lo anterior la tesis 1a. LXXXV/2015 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su rubro y texto precisa:

"ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO." (se transcribe texto)

"En ese orden, este órgano colegiado estima acertado lo resuelto por el juzgador federal, en el sentido de que el obligar a la madre a que los gastos que realice en favor de sus hijas, estén sujetos a un control o rendición de cuentas, implicaría una sujeción y vigilancia económica injustificada en perjuicio de la ex cónyuge, máxime si se trata de una pensión alimenticia provisional, la cual aún es susceptible de modificarse, incluso disminuirse, acorde a los hechos probados en la controversia de la cual deriva.

"Además, imponer dicha auditoría representaría una carga extra, y se preocuparía más por obtener un recibo de gastos que por suministrar de manera rápida y eficaz los alimentos de las infantes, y el hecho de que parte de los mismos se consumen, ocasiona que no siempre sea factible la justificación del egreso.

"Y si bien el quejoso solicitó la rendición de cuentas vía incidental, dentro del capítulo de alimentos que señala la codificación civil de esta ciudad, no cabe la posibilidad que se rinda la administración sobre una pensión alimenticia.

"En ese orden, se estima jurídicamente correcto que el juzgador haya desestimado la aplicación de la tesis invocada por el ahora recurrente, de rubro: 'ALIMENTOS DE MENORES. OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS.', la cual deriva de una interpretación realizada por el Octavo Tribunal Colegiado homólogo del artículo 2569 del Código Civil para esta localidad, criterio que este tribunal no comparte ni le es obligatorio en términos del numeral 217, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, toda vez que, en el caso concreto se está frente a un supuesto distinto al que ahí se consigna.

"Esto es, que el padre o madre únicamente actúan como administradores de la pensión que se otorga a favor de los descendientes, no así cuando la



acreedora alimenticia también lo es, como en este caso, la excónyuge, pues como se precisó, esto se convertiría en una carga adicional al tener que buscar negocios mercantiles donde le puedan expedir comprobantes para efectos de demostrar la erogación correspondiente, obligación no prevista en la legislación ordinaria civil para el extinto consorte que tenga a cargo la administración de la pensión alimenticia, quien además, en este caso, también tiene el carácter de acreedor alimentario.

"De igual forma, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la interposición del incidente materia del acto reclamado, proviene de la interpretación sistemática de diversos preceptos sobre el deber de rendir cuentas, establecidos para diversos sujetos en el derecho mexicano, incluidos, desde luego, los administradores de pensiones alimenticias y, tantos otros, como los tutores, albaceas, mandatarios, administradores o interventores de bienes embargados, o administradores de sociedades, sean mercantiles o civiles, con apoyo en la doctrina especializada, que permite apreciar que el proceso de rendir informes o cuentas, por quien tiene a su cargo los intereses o bienes de otro, se traduce en la relación de los actos llevados a cabo, en el ámbito de las facultades concedidas, de lo recibido y de lo que entrega, con su correspondiente justificación.

"Así, dicho motivo de disenso de igual forma se torna **infundado**, porque la rendición de cuentas sobre pensión de alimentos, no es dable equipararla a la que está establecida para diversos sujetos como los tutores, albaceas, mandatarios, administradores o interventores de bienes embargados, o administradores de sociedades, sean mercantiles o civiles, pues dicho sometimiento está referido a los 'bienes', y en el caso, en la liquidez de una pensión, el dinero no se encuentra contemplado dentro de esa connotación jurídica en virtud de que está destinado propiamente para el servicio y trato ordinario que recibe un menor acreedor dentro de su hogar, por lo que dicha obligación comúnmente se refiere a muebles o inmuebles; de ahí que no sea equiparable con la de una pensión dada en numerario.

"En esas condiciones, la circunstancia de que, quien tenga la guarda y custodia de su menor hijo, no le obliga a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor por concepto de pensión alimenticia en favor de dicho



menor y del propio ex cónyuge, pues esa obligación no está prevista en la parte relativa del Código Civil de esta Ciudad (sic).

"Como apoyo a lo anterior, se cita la tesis I.5o.C.80 C, sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyos rubro y texto establecen:

"'PENSIÓN ALIMENTICIA, QUIEN LA ADMINISTRA NO ESTÁ OBLIGADA A RENDIR CUENTAS.' (se transcribe texto)

"Por otra parte, el recurrente argumenta que al desestimar sus conceptos de violación por parte del Juez Federal y confirmar el desechamiento del incidente de rendición de cuentas, se están afectando los derechos alimentarios de sus menores hijas, pues con ello se niega la posibilidad a investigar si la pensión alimenticia concedida a su favor se está usando para el fin al que fue destinada, según lo prescrito por el artículo 308 del Código Civil de esta Ciudad (sic).

"Esto es **infundado**, pues la falta de rendición de cuentas no acredita ni conlleva que se están violentando los derechos alimentarios de las menores involucradas en la controversia, pues conforme a las constancias de autos, la Primera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, por resolución de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, que modificó el auto de doce de junio de dos mil diecisiete, dictado por el Juez Vigésimo de lo Familiar de dicho tribunal, en el juicio de divorcio sin causa, decretó como pensión alimenticia provisional a favor de la ex cónyuge ***** y de sus menores hijas de iniciales ***** y *****", la cantidad que resulte del cuarenta y cinco por ciento del sueldo y demás percepciones ordinarias y extraordinarias del deudor aquí recurrente.

"Es decir, a la fecha existe, aunque de manera provisional, un derecho a recibirlos por parte de las infantes, por conducto de su madre y también como acreedora; además, no hay un dato que establezca con certeza que a las menores no se les esté proporcionando vestido, atención médica o educación; y si bien la autoridad judicial está facultada para realizar las investigaciones necesarias para impedir que por mala administración de quienes ejercen la guarda y custodia, los bienes del hijo se derrochen o disminuyan, la liquidez de una pensión



alimenticia –dinero– no se encuentra comprendido dentro de la connotación jurídica de 'bienes muebles', y la legislación civil local dentro del capítulo de alimentos no contempla la rendición de cuentas de administración de una pensión alimenticia.

"Aunado a lo anterior, el quejoso, ahora recurrente, nada expuso en cuanto a que las menores evidenciaran que la madre ha dejado de proporcionar alimentos, no obstante de que él ha cumplido con su obligación.

"Luego, referente al argumento en el que sostiene el recurrente que se le está colocando en un nivel de desigualdad desproporcionado, no justificado e irracional, inclusive, tan sólo por cuestión de género, que se encuentra dentro de los supuestos ya no de una simple **inconstitucionalidad**, sino a su vez, de una **inconveniencia**, pues en esa línea de pensamiento se llega al extremo de pensar que éste sólo tiene la **obligación** de ministrar alimentos pero no el **derecho** de exigir las cuentas respectivas para verificar que esa obligación impuesta a su cargo se está cumpliendo a su vez, de manera conveniente y sin distracción alguna, por la persona encargada de administrar esos recursos en beneficio no sólo de sí mismo, sino también de las menores hijas de las partes dentro del controvertido natural del que emana el acto reclamado.

"Agrega, que conforme a la fuente convencional, es deber de toda autoridad evitar el trato discriminatorio por motivo de género, evitándose así argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, visualizando claramente la problemática planteada y garantizando el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.

"Lo anterior es **infundado**.

"Ello se estima así, ya que como ha quedado de relieve en párrafos precedentes, este órgano jurisdiccional conviene con el estudio realizado en la resolución que aquí se revisa, pues el hecho de que no se comulgue con lo manifestado por el disidente en sus alegaciones, en modo alguno implica una discriminación por razón de género, o por cuestiones estereotipadas.



"Y sí, en cambio, en caso de imponer a la ex cónyuge administradora alimentaria la carga de rendir cuentas sobre las cantidades recibidas, afectaría su autonomía en la toma de decisiones y en el ejercicio de acciones inherentes a esa administración; además no debe perderse de vista que a la ex consorte también se le asignó como acreedora de esa pensión, en virtud de que se demostró que durante la vigencia del matrimonio se dedicó preponderantemente a las labores tradicionales de casa y familia, en consecuencia, no puede considerarse que existe un trato diferenciado injustificado e irracional al no considerar precedente ese control financiero que pretende el inconforme, pues lo que precisamente se desea es remediarla permitiendo a la mujer obtener su independencia económica, sin tener que cumplir con una carga no prevista por la legislación civil local.

"Lo anterior encuentra sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, que establece:

"ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.' (se transcribe texto)

"Así como la jurisprudencia 1a. XXVII/2017 (10a.), de la misma Primera Sala, en la que se precisó:

"JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.' (se transcribe texto)

"Finalmente, lo inconducente de sus agravios, conlleva que lo mismo ocurra con las tesis con que pretendió sustentar sus motivos de disenso la parte recurrente, por las razones apuntadas.

"En consecuencia, al estimarse inoperantes e infundados los agravios, y sin que, en el caso, se advierta queja deficiente que suplir en su favor, procede confirmar la sentencia recurrida."

III. El Octavo Tribunal conoció del **recurso de revisión 221/2017**, interpuesto contra la sentencia de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, firmada



el dos de junio del mismo año, dictada por el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Region, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en el juicio de amparo indirecto 6/2017; recurso de revision que fue resuelto en **sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos**, en el sentido de **revocar** la resoluci3n recurrida y **conceder** el amparo y protecci3n de la Justicia de la Uni3n.

Lo anterior, conforme a las siguientes consideraciones:

"CUARTO.—Los anteriores agravios son inoperantes en parte y sustancialmente fundados como se ver3 a continuaci3n.

"El recurrente aduce que la exposici3n que realiza la actora incidentista carece de sustento legal y de valor probatorio, toda vez que no acredit3 el supuesto incumplimiento al convenio estipulado de la vivienda donde deben habitar sus hijos; que por el contrario, el aqu3 recurrente puede acreditar que proporcion3 los medios necesarios a la demandante para tener una calidad de vida como fue acordado, pues incluso, se3ala que ha cubierto el importe del cr3dito automotriz destinado para el transporte de sus hijos, como se advierte del informe que rindi3 *****.

"Los anteriores argumentos son inoperantes, porque no controvierten en forma alguna las consideraciones y fundamentos que sirvieron de soporte a la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito, mismos que se hicieron consistir en que los agravios resultaban insuficientes por no controvertir todos y cada uno de los argumentos torales en que se bas3 la Sala responsable al dictar la sentencia interlocutoria, pues incluso el Juez de Distrito advirti3 que el quejoso, aqu3 recurrente, se circunscribi3 a se3alar en su demanda de amparo lo ya aducido en su recurso de apelaci3n, porque controvert3 de manera expresa, determinadas consideraciones dictadas por la Juez primigenia, mas no as3 lo aducido por la Sala responsable al resolver el acto aqu3 reclamado; lo que condujo al Juez Federal a declarar inoperantes los argumentos sometidos a su consideraci3n.

"De igual manera, los agravios en estudio no combaten las consideraciones y fundamentos del Juez de Distrito, consistentes en que los agravios resultaban



inoperantes por constituir alegaciones que no fueron formulados ante la Sala responsable y en consecuencia, el Juez a quo se encontraba imposibilitado para analizar tales argumentos, pues estimó que no era correcto introducir en la litis constitucional argumentos no controvertidos ni dilucidados por la responsable al emitir la resolución reclamada.

"En consecuencia, si los agravios en estudio, además de que omiten controvertir las consideraciones sustentadas por el a quo federal al pronunciar la resolución recurrida, para que posibiliten su análisis a este tribunal revisor, los mismos deben declararse inoperantes.

"Apoya la anterior consideración, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia número 3a./J. 30/89, sustentada por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página doscientos setenta y siete, Tomo IV, Primera Parte, julio a diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, al *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA Y NO SE DA NINGUNO DE LOS SUPUESTOS DE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA «DE LOS MISMOS». ' (se transcribe texto)

"Por otro lado, el recurrente señala medularmente que la sentencia impugnada no cumple con el principio de proporcionalidad y equidad procesal, pues transgrede los artículos 23, 24, 646 y 647 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), derivado de que la actora incidentista carece de legitimación para solicitar a nombre de su hija *****', el cumplimiento de los derechos alimentarios que sólo a ella compete, en razón de que ha adquirido la mayoría de edad y, por lo tanto, no necesita ser representada, dado que tiene personalidad jurídica propia.

"Lo anterior es fundado, porque tal como lo refiere el inconforme, si durante el procedimiento de reclamación de la pensión alimenticia, un menor adquiere la mayoría de edad, éste ya adquiere la facultad de ejercicio a que se refiere el



artículo 24 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), que le permite ejercer directamente sus derechos sin la intervención de quien ejerció en su momento la patria potestad, de ahí que la legitimación para ejercer esos derechos le corresponde a la hija de los cónyuges, en forma directa a partir de haber adquirido la mayoría de edad.

"Así, los presupuestos procesales son los requisitos sin los cuales no puede iniciarse ni tramitarse con eficacia jurídica un proceso. Por ello, se trata de cuestiones de orden público que deben ser analizadas incluso de oficio por el juzgador, antes de efectuar el estudio de fondo del asunto.

"Los presupuestos procesales deben distinguirse de las condiciones de la acción, ya que éstas son necesarias para que el actor obtenga una sentencia favorable. Entre los presupuestos procesales se encuentran la competencia, la procedencia de la vía, la personalidad y el litisconsorcio pasivo necesario.

"En cambio, entre las condiciones de la acción se encuentra la legitimación en la causa, que consiste en la calidad en virtud de la que una acción o derecho puede ser ejercido, por o contra una persona en nombre propio.

"Así, la legitimación en la causa puede ser vista desde dos ángulos: como la identidad de la persona del actor, con aquel a quien la ley concede la acción (legitimación activa), y como la identidad de la persona del demandado, con aquella contra la cual es concedida la acción (legitimación pasiva).

"La legitimación en la causa constituye una condición de la acción, porque únicamente en el supuesto de que se acredite la legitimación del actor y del demandado, tiene posibilidad de éxito la demanda, pues si falta en una o en otra parte, la demanda tiene que ser desestimada.

"En estas circunstancias, si uno de los hijos ya ha adquirido la mayoría de edad, es a éste a quien corresponde deducir las acciones relativas a su derecho a recibir alimentos, y no por conducto de alguno de sus progenitores, por lo que la responsable debe considerar esa circunstancia al momento de fallar en relación con los derechos alimentarios de la ahora mayor de edad ***** , por lo que, en ese aspecto, se consideran fundados los agravios en estudio.



"El recurrente señala que la resolución combatida transgrede las normas esenciales del procedimiento, porque la tercera interesada no acreditó el cambio de la forma de pago del convenio, ya que no demostró en qué se aplican las cantidades que se depositan por concepto de pensión alimenticia a sus hijos; aunado a que con las pruebas que ésta ofreció no demostró que él haya incumplido con el referido convenio, pues siempre ha proporcionado alimentos, escuela, uniformes, ropa, entretenimiento, vacaciones, a sus hijos; en cambio, los menores a lado de ***** , carecen de los medios elementales de subsistencia, porque no administra bien sus gastos perjudicando el entorno de sus hijos y que la actora incidentista únicamente se limitó a perjudicarlo por todas las instancias en su economía, insistiendo a toda costa que se le descontara de sus ingresos del producto de su trabajo una pensión alimenticia que nunca demostró que se aplicara en favor de sus hijos, pues estaba obligada a rendir cuentas de la administración de la pensión alimenticia.

"Los anteriores argumentos son fundados en esencia, en virtud de que la madre de los menores ***** , al llevar a cabo la administración de las cantidades asignadas a sus hijos a título de pensión alimenticia, y por ello sí se encuentra obligada a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor por concepto de pensión alimenticia, ya que en general cualquier persona que administra bienes ajenos, está obligado a rendir la cuenta de su administración si es requerido.

"En efecto, la rendición de cuentas es una acción que corresponde a la persona que tiene un vínculo jurídico por el cual otra está obligada a informarle la forma en que ha administrado el patrimonio o la representación o la gestión realizada por la otra; se trata de una relación de carácter personal que puede surgir de un contrato o de la ley, y siempre supone que el objeto pasivo guarda una relación de subordinación por haber entrado a administrar el patrimonio del otro, esto es, ha podido disponer de un patrimonio que le es ajeno.

"Por tanto, el proceso de rendir informes o cuentas, por quien tiene a su cargo los intereses o bienes de otro, se traduce en la relación de los actos llevados a cabo, en el ámbito de las facultades concedidas, de lo recibido y de lo que



entrega, con su correspondiente justificación; y a su vez, quien recibe las cuentas o informes hace la revisión o escrutinio de lo informado o rendido, para su aprobación o desaprobación.

"Si bien es poco habitual que en tratándose de los recursos que se entregan a título de pensión alimenticia a quien ejerce la patria potestad sobre menores, se solicite la rendición de cuentas; al tratarse materialmente de un acto de administración en donde se disponen los recursos y bienes de otras personas, es factible pedirse razón de la administración en los términos previstos por el Código Civil para la Ciudad de México (sic), que regulan este aspecto de la figura del mandato, para determinar si los recursos apuntados se han aplicado en la forma debida a la manutención de los menores.

"Así, el artículo 2569 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), establece:

"'Artículo 2569.' (se transcribe)

"Ahora bien, en virtud de las particularidades de la obligación alimentaria en donde uno de los progenitores es quien administra y aplica en favor de los menores los recursos para su subsistencia, esa situación es analógica al contrato de mandato para actos de administración, de ahí que tenga lugar la acción de rendición de cuentas prevista en el artículo 2569 del Código Civil para la Ciudad de México (sic), tal disposición debe considerarse como el soporte principal de la procedencia del incidente de rendición de cuentas relacionadas con las ministraciones para los alimentos en favor de los hijos menores, ya que al existir un cónyuge administrador, está obligado a rendir cuentas de la forma en que hubiera aplicado los recursos para el sostenimiento de los menores.

"Cabe señalar que dada la naturaleza de las obligaciones y el destino de los recursos, las pruebas que debe rendir el progenitor administrador de la pensión alimenticia, no tienen que ser directas y precisamente documentos, sino que en cada caso han de valorarse las presunciones y las situaciones particulares de las que razonablemente pueda desprenderse de manera general la aplicación de los recursos a su finalidad.



"En las condiciones relatadas, la resolución recurrida resulta ilegal, y por tanto, procede revocarse para conceder al quejoso la protección constitucional solicitada.

"El amparo se concede para el efecto de que la responsable deje insubsistente la resolución reclamada, y en su lugar, emita otra en la que considere en primer lugar que quien está legitimada en la causa para reclamar los derechos alimentarios de la hija de las partes que ha adquirido la mayoría de edad, recaer precisamente en la propia ***** , y por otro lado, que con base en los lineamientos apuntados, resulta procedente en el caso, la rendición de cuentas solicitada por el deudor alimentario a la administradora de la pensión ***** , como en derecho corresponda.

"La concesión del amparo se hace extensiva al acto de ejecución atribuidos al Juez Décimo de lo Familiar de lo Civil (sic) del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como a la actuario de su adscripción, al no reclamarse por vicios propios, sino en vía de consecuencia.

"Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 102, de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Apéndice* de 1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte: Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 66, del rubro y texto siguientes:

"AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, «NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS».' (se transcribe texto)."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

El objeto de la resolución de una contradicción de tesis, radica en unificar los criterios contendientes, a fin de generar seguridad jurídica. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los elementos que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis, como se destaca a continuación:

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.



Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, materia común, con registro digital: 164120, 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 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 la tesis aislada P. XLVII/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, página 67, Novena Época, con registro digital: 166996, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"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 disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

2. Los tribunales contendientes deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

3. Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse, al menos, un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida, gire en 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. Lo anterior puede 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.



5. 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 carácter jurisprudencial.

6. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis argumentos que, sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto.

En la especie, el análisis de las mencionadas ejecutorias de amparo pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis denunciada, como se desprende de lo siguiente.

I. El Quinto Tribunal y el Séptimo Tribunal, consideraron que la circunstancia de que quien tenga la guarda y custodia de su menor hijo, no le obliga a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor por concepto de pensión alimenticia en favor de dicho menor.

II. Por su parte, el Octavo Tribunal sostuvo que quien tenga la guarda y custodia de su menor hijo, está obligado a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor por concepto de pensión alimenticia en favor de dicho menor.

Como se indicó, este **Pleno Civil** considera que **existe contradicción** de tesis en atención a los ejercicios interpretativos realizados por los **Tribunales Quinto, Séptimo y Octavo**.

En efecto, los referidos **tribunales** abordaron el estudio del mismo tema, consistente en determinar si quien tiene la guarda y custodia de su menor hijo, está obligado o no a dar cuentas de la administración del dinero otorgado por el deudor alimentario por concepto de pensión alimenticia en favor de dicho menor.



En consecuencia, es evidente que sí existe discrepancia de criterios sobre la misma materia.

SEXTO.—Estudio del asunto.

Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis que con posterioridad se precisa, de acuerdo con los siguientes razonamientos.

Para determinar si la persona que recibe la pensión alimenticia destinada a los menores de edad que tiene bajo su guarda y custodia se encuentra obligada a rendir cuentas, es necesario destacar algunos aspectos relevantes de las figuras inherentes al Derecho Familiar, como son el interés superior del menor, la guarda y custodia y los alimentos.

Interés Superior del Menor.

El artículo 416 Ter del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, señala lo siguiente:

"Artículo 416 Ter. Para los efectos del presente código se entenderá como interés superior del menor la prioridad que ha de otorgarse a los derechos de las niñas y los niños respecto de los derechos de cualquier otra persona, con el fin de garantizar, entre otros, los siguientes aspectos:

"I. El acceso a la salud física y mental, alimentación y educación que fomente su desarrollo personal;

"II. El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar;

"III. El desarrollo de la estructura de personalidad, con una adecuada autoestima, libre de sobreprotección y excesos punitivos;

"IV. Al fomento de la responsabilidad personal y social, así como a la toma de decisiones del menor de acuerdo a su edad y madurez psicoemocional; y



"V. Los demás derechos que a favor de las niñas y los niños reconozcan otras leyes y tratados aplicables."

El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

Todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.

Consecuentemente, en todas las medidas que tomen los tribunales, relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño al ser un criterio rector para la aplicación de normas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

Es aplicable al caso, la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 10, Libro 34,



Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2012592, que establece:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."

De igual manera, cobra aplicación al caso la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 334, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, materia constitucional, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 159897, que dispone:



"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión «interés superior del niño» ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.'"

Guarda y Custodia.

Dicho criterio rector del interés superior debe ser observado en todo momento por las autoridades judiciales al establecer la guarda y custodia de un menor en los procedimientos que son de su conocimiento, porque el interés del menor constituye el límite y punto de referencia último de la institución de la guarda y custodia, así como de su propia operatividad y eficacia. A la hora de decidir la forma de atribución a los progenitores de la guarda y custodia, hay que tener en cuenta que la regulación de cuantos deberes y facultades configuran la patria potestad, siempre está pensada y orientada en beneficio de los hijos, finalidad que es común para el conjunto de las relaciones paterno-filiales; y este criterio proteccionista se refleja también en las medidas judiciales que han de adoptarse en relación con el cuidado y educación de los hijos.

Todas las medidas sobre el cuidado y educación de los hijos deben ser adoptadas teniendo en cuenta el interés de éstos, no el de los padres, pues no son las condiciones psicológicas o afectivas de los progenitores las que determinan las medidas a adoptar, sino exclusivamente el bienestar de los hijos. El criterio antes reseñado debe evitar siempre que el menor pueda ser manipulado, buscando, por el contrario, su formación integral y su integración familiar y social.



En consecuencia, el Juez debe atender, para la adopción de la medida debatida, a los elementos personales, familiares, materiales, sociales y culturales que concurren en una familia determinada, buscando lo que se entiende mejor para los hijos, para su desarrollo integral, su personalidad, su formación psíquica y física, teniendo presentes los elementos individualizados como criterios orientadores, sopesando las necesidades de atención, cariño, alimentación, educación y ayuda escolar, desahogo material, sosiego y clima de equilibrio para su desarrollo, las pautas de conducta de su entorno y sus progenitores, el buen ambiente social y familiar que pueden ofrecerles, sus afectos y relaciones con ellos, en especial si existe un rechazo o una especial identificación; la edad y capacidad de autoabastecerse de los menores, entre muchos otros elementos que se presenten en cada caso concreto.

Además, debe precisarse que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una suerte de presunción de idoneidad absoluta que juegue a favor de alguno de los progenitores pues, en principio, tanto el padre como la madre están igualmente capacitados para atender de modo conveniente a los hijos, lo que significa que la decisión judicial sobre la guarda y custodia no sólo debe atender a aquel escenario que resulte menos perjudicial para el menor, sino, por el contrario, deberá buscar una solución estable, justa y equitativa que resulte lo más benéfica para éste; por ende, el Juez debe valorar las circunstancias especiales que concurren en cada progenitor y determinar cuál es el ambiente más propicio para el desarrollo integral de la personalidad del menor, lo cual se puede dar con ambos progenitores o con uno solo de ellos, ya sea la madre o el padre. En conclusión, la tutela del interés preferente de los hijos exige, siempre y en cualquier caso, que se otorgue la guarda y custodia en aquella forma (exclusiva o compartida, a favor del padre o de la madre), que se revele como la más benéfica para el menor.

Cobra aplicación al caso, la jurisprudencia 1a./J. 31/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la página 451, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006227, cuyo texto y rubro son los siguientes:



"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y ATRIBUCIÓN DE LA GUARDA Y CUSTODIA. Como criterio ordenador, el interés superior de los menores previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha de guiar cualquier decisión sobre guarda y custodia. Dicho de otro modo, el interés del menor constituye el límite y punto de referencia último de la institución de la guarda y custodia, así como de su propia operatividad y eficacia. En esta lógica, a la hora de decidir la forma de atribución a los progenitores de la guarda y custodia, hay que tener en cuenta que la regulación de cuantos deberes y facultades configuran la patria potestad, siempre está pensada y orientada en beneficio de los hijos, finalidad que es común para el conjunto de las relaciones paterno-filiales; y este criterio proteccionista se refleja también en las medidas judiciales que han de adoptarse en relación con el cuidado y educación de los hijos. En definitiva, todas las medidas sobre el cuidado y educación de los hijos deben ser adoptadas teniendo en cuenta el interés de éstos, que no el de los padres, pues no son las condiciones psicológicas o afectivas de los progenitores las que determinan las medidas a adoptar, sino exclusivamente el bienestar de los hijos. El criterio antes reseñado vincula tanto a los órganos jurisdiccionales como al resto de los poderes públicos e, incluso, a los padres y ciudadanos, de manera que han de adoptarse aquellas medidas que sean más adecuadas a la edad de los menores, para ir construyendo progresivamente el control acerca de su situación personal y proyección de futuro, evitando siempre que el menor pueda ser manipulado, buscando, por el contrario, su formación integral y su integración familiar y social."

También es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 23/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 450, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materias constitucional y civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006226, que establece:

"GUARDA Y CUSTODIA DE LOS MENORES DE EDAD. ELEMENTOS A LOS QUE HA DE ATENDER EL JUEZ AL MOMENTO DE MOTIVAR SU DECISIÓN. El interés superior de los menores, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como criterio ordenador, ha de guiar cualquier decisión sobre guarda y custodia de menores de edad. Dicho de otro modo, el interés del menor constituye el límite y punto de referencia último de la institución



de la guarda y custodia, así como de su propia operatividad y eficacia. En consecuencia, al interpretar la norma aplicable al caso concreto, el Juez habrá de atender, para la adopción de la medida debatida, a los elementos personales, familiares, materiales, sociales y culturales que concurren en una familia determinada, buscando lo que se entiende mejor para los hijos, para su desarrollo integral, su personalidad, su formación psíquica y física, teniendo presentes los elementos individualizados como criterios orientadores, sopesando las necesidades de atención, de cariño, de alimentación, de educación y ayuda escolar, de desahogo material, de sosiego y clima de equilibrio para su desarrollo, las pautas de conducta de su entorno y sus progenitores, el buen ambiente social y familiar que pueden ofrecerles, sus afectos y relaciones con ellos, en especial si existe un rechazo o una especial identificación; la edad y capacidad de autoabastecerse de los menores, entre muchos otros elementos que se presenten en cada caso concreto."

Asimismo, debe observarse en lo conducente la jurisprudencia 1a./J. 53/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la página 217, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materias constitucional y civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006791, que señala:

"GUARDA Y CUSTODIA DE LOS MENORES DE EDAD. LA DECISIÓN JUDICIAL RELATIVA A SU OTORGAMIENTO DEBERÁ ATENDER A AQUEL ESCENARIO QUE RESULTE MÁS BENÉFICO PARA EL MENOR [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 4.228, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO]. Como ya lo ha establecido esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una suerte de presunción de idoneidad absoluta que juegue a favor de alguno de los progenitores pues, en principio, tanto el padre como la madre están igualmente capacitados para atender de modo conveniente a los hijos. Así las cosas, el intérprete, al momento de aplicar el inciso a), de la fracción II, del artículo 4.228 del Código Civil del Estado de México, que dispone que si no se llega a ningún acuerdo respecto a la guarda y custodia, 'los menores de diez años quedarán al cuidado de la madre, salvo que sea perjudicial para el menor', deberá atender, en todo momento, al interés superior del menor. Lo anterior significa que la decisión judicial al respecto no sólo deberá atender a aquel escenario que resulte menos



perjudicial para el menor, sino, por el contrario, deberá buscar una solución estable, justa y equitativa que resulte lo más benéfica para éste. La dificultad estriba en determinar y delimitar el contenido del interés superior del menor, ya que no puede ser establecido con carácter general y de forma abstracta; la dinámica de las relaciones familiares es extraordinariamente compleja y variada y es dicha dinámica, así como las consecuencias y efectos que la ruptura haya ocasionado en los integrantes de la familia, la que determinará cuál es el sistema de custodia más beneficioso para los menores. Así las cosas, el Juez habrá de valorar las especiales circunstancias que concurren en cada progenitor y determinar cuál es el ambiente más propicio para el desarrollo integral de la personalidad del menor, lo cual se puede dar con ambos progenitores o con uno solo de ellos, ya sea la madre o el padre. En conclusión, la tutela del interés preferente de los hijos exige, siempre y en cualquier caso, que se otorgue la guarda y custodia en aquella forma (exclusiva o compartida, a favor del padre o de la madre), que se revele como la más benéfica para el menor."

Ahora bien, el Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, prevé diversas hipótesis respecto a la forma en que la guarda y custodia debe ser atribuida a uno o ambos progenitores. Así, en el supuesto de que el padre y la madre que no vivan juntos y reconozcan a un hijo, deben convenir cuál de los dos ejercerá su guarda y custodia, y si no lo hicieren, el Juez de lo familiar resolverá lo más conveniente atendiendo siempre el interés superior del menor; ello acorde a lo dispuesto en el artículo 380 de la citada legislación:

"Artículo 380. Cuando el padre y la madre que no vivan juntos reconozcan a un hijo en el mismo acto, convendrán cuál de los dos ejercerá su guarda y custodia; y si no lo hicieren, el Juez de lo familiar, oyendo al padre, madre y al menor, resolverá lo más conveniente atendiendo siempre el interés superior del menor."

En el diverso supuesto de que exista separación de quienes ejercen la patria potestad, el artículo 416 del mismo código prevé que ambos deberán continuar con el cumplimiento de sus obligaciones y podrán convenir los términos relativos a la guarda y custodia de los menores, en caso de desacuerdo, el Juez de lo familiar resolverá lo conducente y con base en el interés superior del menor, éste quedará bajo el cuidado de uno de ellos:



"Artículo 416. En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad, ambos deberán continuar con el cumplimiento de sus obligaciones y podrán convenir los términos de su ejercicio, particularmente en lo relativo a la guarda y custodia de los menores. En caso de desacuerdo, el Juez de lo familiar resolverá lo conducente, previo el procedimiento que fija el título décimo sexto del Código de Procedimientos Civiles.

"Con base en el interés superior del menor, éste quedará bajo (sic) los cuidados y atenciones de uno de ellos. El otro estará obligado a colaborar en su alimentación y crianza conservando el derecho de convivencia con el menor, conforme a las modalidades previstas en el convenio o resolución judicial."

Como se advierte de lo anterior, la institución de la guarda y custodia puede ser convenida por los progenitores cuando no vivan juntos o en caso de separación, y en caso de desacuerdo, el Juez de lo familiar es quien resolverá lo conducente en la controversia familiar correspondiente, teniendo en cuenta el interés superior del menor.

Lo anterior es así, dado que ante la imposibilidad material de que el menor cohabite y desarrolle sus actividades habituales y necesarias para su desarrollo con ambos progenitores, es necesario que, ante caso de conflicto, sólo uno de ellos mantenga la guarda y custodia única, en la que el cuidado de los hijos y el deber de velar por ellos es atribuido sólo a uno de los padres, y al otro se le establece un régimen de visitas y alimentos, lo que implica que el padre que tenga la custodia legal será quien goce de la total autoridad para decidir en los asuntos concernientes al menor que se presenten en la vida diaria.

Alimentos.

La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos:

1. El estado de necesidad del acreedor alimentario.



2. Un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor.
3. La capacidad económica del obligado a prestarlos.

En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiéndose por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor, del nivel de necesidad del primero y de la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.

Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 265, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2012502, que dispone:

"ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiéndose por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y



en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto."

Este estado de necesidad surge, como su nombre lo indica, de la necesidad y no de la comodidad, por lo que es evidente que quien tiene posibilidades para trabajar no puede exigir de otro la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, se trata de un derecho estrictamente individual, por lo que para que se actualice la obligación de alimentos se debe tener en cuenta la necesidad del acreedor de los mismos y no el de las personas que tiene a su cargo.

Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 34/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 603, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2012362, que sostiene:

"ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR ALIMENTARIO ES Estrictamente INDIVIDUAL Y SURGE DE LA NECESIDAD Y NO DE LA COMODIDAD. Esta Primera Sala ya ha establecido que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos. En este sentido, es importante destacar que este estado de necesidad surge, como su nombre lo indica, de la necesidad y no de la comodidad, por lo que es evidente que quien tiene posibilidades para trabajar no puede exigir de otro la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, se trata de un derecho estrictamente individual, por lo que para que se actualice la obligación de alimentos se debe tener en cuenta la necesidad del acreedor de los mismos y no de las personas que tiene a su cargo."

Por otra parte, el contenido material de la obligación de alimentos va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención. Lo anterior, porque si el objeto de la obligación de alimentos consiste en la efectivización del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado, es indispensable que se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de los sujetos imposibilitados y no solamente aquellas relativas en estricto sentido al ámbito alimenticio.



Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 1a./J. 35/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 601, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2012360, que señala:

"ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO. En lo referente al contenido material de la obligación de alimentos, esta Primera Sala considera que la misma va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención. Lo anterior, pues si tenemos en cuenta que el objeto de la obligación de alimentos consiste en la efectivización del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado, es indispensable que se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de los sujetos imposibilitados y no solamente aquellas relativas en estricto sentido al ámbito alimenticio."

En esta lógica, en virtud de los intereses amparados por la obligación de dar alimentos, el cumplimiento de esta obligación es de interés social y orden público, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se preste esta asistencia, se procuren los medios y recursos suficientes cuando alguno de los miembros del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos.

Por otro lado, el contenido, regulación y alcances de dicha obligación variará dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, pero particularmente del tipo de relación familiar en cuestión.

En este sentido, la legislación civil o familiar en nuestro país reconoce una serie de relaciones familiares de las que puede surgir la obligación de dar alimentos, entre las que destacan: las relaciones paterno-filiales, el parentesco, el matrimonio, el concubinato y la pensión compensatoria.

Cobra aplicación al caso la jurisprudencia 1a./J. 36/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 602, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, Décima Época, de la *Gaceta del*



Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 2012361, cuyo título, subtítulo y texto son los siguientes:

"ALIMENTOS. EL CONTENIDO, REGULACIÓN Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS DEPENDERÁ DEL TIPO DE RELACIÓN FAMILIAR DE QUE SE TRATE. Esta Primera Sala ya ha establecido que la obligación de dar alimentos surge de la necesidad de un sujeto con el que se tiene un vínculo familiar; sin embargo, es importante precisar que el contenido, regulación y alcances de dicha obligación variará dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, pero particularmente del tipo de relación familiar en cuestión. En este sentido, la legislación civil o familiar en nuestro país reconoce una serie de relaciones familiares de las que puede surgir la obligación de dar alimentos, entre las que destacan: las relaciones paterno-filiales, el parentesco, el matrimonio, el concubinato y la pensión compensatoria en casos de divorcio."

En cuanto a las relaciones paterno-filiales, debe destacarse que han evolucionado, por lo que la inclusión del interés superior del menor en nuestra Constitución ha significado que los Jueces deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos.

Así, la patria potestad no es un derecho de los progenitores, sino una función que se les encomienda en beneficio de los hijos, la cual se dirige a su protección, educación y formación integral. La concepción actual de la patria potestad requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales: la protección del menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor tiene una necesidad de protección especial, debido a su nivel de desarrollo y formación, por lo que dicha protección constituye un mandato constitucional a los progenitores y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez.

Se sustenta lo anterior, con la jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 563, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materia civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2009451, que establece:



"PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS. La configuración actual de las relaciones paterno-filiales ha sido fruto de una importante evolución jurídica. Con la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del menor, los órganos judiciales deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos. Hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución en consideración prioritaria del interés del menor. Es por ello que abordar en nuestros días el estudio jurídico de las relaciones paterno-filiales y en particular de la patria potestad, requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales, como son la protección del hijo menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor de edad está necesitado de especial protección habida cuenta el estado de desarrollo y formación en el que se encuentra inmerso durante esta etapa vital. La protección integral del menor constituye un mandato constitucional que se impone a los padres y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no es posible dejar de considerar que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado además de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez."

La obligación alimentaria que tienen los progenitores en relación con sus hijos, surge como consecuencia de la patria potestad, esto es, como resultado de un mandato constitucional expreso que les vincula a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género.

Además, si bien la obligación de alimentos en este supuesto surge y se desarrolla en el marco de la patria potestad, ésta no termina cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad, sino que se mantiene mientras éstos finalizan sus estudios y encuentran un trabajo que les permita independizarse económicamente, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos tanto en la ley como en la jurisprudencia.



Dichas consideraciones se apoyan en la jurisprudencia 1a./J. 42/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la página 288, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materias constitucional y civil, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2012503, que sostiene:

"ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD. Esta Primera Sala advierte que la obligación alimentaria que tienen los progenitores en relación con sus hijos, surge como consecuencia de la patria potestad, esto es, como resultado de un mandato constitucional expreso que les vincula a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género. Además, si bien la obligación de alimentos en este supuesto surge y se desarrolla en el marco de la patria potestad, ésta no termina cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad, sino que se mantiene mientras éstos finalizan sus estudios y encuentran un trabajo que les permita independizarse económicamente, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos tanto en la ley como en la jurisprudencia de este Alto Tribunal."

Por lo que respecta a los elementos que deben ser observados para la imposición de la obligación del deudor para proporcionar los alimentos, la legislación civil establece las bases para determinar el monto de la pensión, las cuales obedecen fundamentalmente a los principios de proporcionalidad y equidad que debe revestir toda resolución judicial, sea ésta provisional o definitiva, lo que significa que para fijar el monto de esta obligación alimentaria debe atenderse al estado de necesidad del acreedor y a las posibilidades reales del deudor para cumplirla, pero además, debe tomarse en consideración el entorno social en que éstos se desenvuelven, sus costumbres y demás particularidades que representa la familia a la que pertenecen, pues los alimentos no sólo abarcan el poder cubrir las necesidades vitales o precarias del acreedor, sino el solventarle una vida decorosa, sin lujos, pero suficiente para desenvolverse en el status aludido; de ahí que no sea dable atender para tales efectos a un criterio estrictamente matemático, bajo pena de violentar la garantía de debida fundamentación y motivación, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos y, eventualmente, hacer nugatorio este derecho de orden público e interés social.

Cobra aplicación al caso la jurisprudencia 1a./J. 44/2001, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 11, Tomo XIV, agosto de 2001, materia civil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 189214, que dispone:

"ALIMENTOS. REQUISITOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA FIJAR EL MONTO DE LA PENSIÓN POR ESE CONCEPTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE CHIAPAS). De lo dispuesto en los artículos 308, 309, 311 y 314 del Código Civil para el Distrito Federal y sus correlativos 304, 305, 307 y 310 del Estado de Chiapas, se advierte que los legisladores establecieron las bases para determinar el monto de la pensión alimenticia, las cuales obedecen fundamentalmente a los principios de proporcionalidad y equidad que debe revestir toda resolución judicial, sea ésta provisional o definitiva, lo que significa que para fijar el monto de esta obligación alimentaria debe atenderse al estado de necesidad del acreedor y a las posibilidades reales del deudor para cumplirla, pero, además, debe tomarse en consideración el entorno social en que éstos se desenvuelven, sus costumbres y demás particularidades que representa la familia a la que pertenecen, pues los alimentos no sólo abarcan el poder cubrir las necesidades vitales o precarias del acreedor, sino el solventarle una vida decorosa, sin lujos, pero suficiente para desenvolverse en el status aludido; de ahí que no sea dable atender para tales efectos a un criterio estrictamente matemático, bajo pena de violentar la garantía de debida fundamentación y motivación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, eventualmente, hacer nugatorio este derecho de orden público e interés social."

En ese tenor, los artículos 303, 308, 309, primer párrafo y 311 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora de la Ciudad de México, aplicable al caso, disponen lo siguiente:

"Artículo 303. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado."



"Artículo 308.

"Los alimentos comprenden:

"I. La comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y en su caso, los gastos de embarazo y parto;

"II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales;

"III. Con relación a las personas con algún tipo de discapacidad o declaradas en estado de interdicción, lo necesario para lograr, en lo posible, su habilitación o rehabilitación y su desarrollo; y,

"IV. Por lo que hace a los adultos mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen, integrándolos a la familia."

"Artículo 309. El obligado a proporcionar alimentos cumple su obligación, asignando una pensión al acreedor alimentista o integrándolo a la familia. En caso de conflicto para la integración, corresponde al Juez de lo familiar fijar la manera de ministrar los alimentos, según las circunstancias."

"Artículo 311. Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien deba recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción. En este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido el deudor. Estas prevenciones deberán expresarse siempre en la sentencia o convenio correspondiente."

Lo anterior sustenta que la pensión alimenticia constituye una serie de factores indispensables que deben ser otorgados al acreedor de éstos, a efecto de cubrir adecuadamente sus necesidades de subsistencia y manutención, mismas que son determinadas a través de distintos factores que se toman en cuenta



atendiendo a la naturaleza de la persona a quien se han de otorgar y que, a su vez, son debidos por aquellos sujetos que se contemplan expresamente en el Código Civil para el Distrito Federal, ahora de la Ciudad de México, acorde a su capacidad económica y social.

Para la fijación de la pensión alimenticia debe atenderse a los principios de equidad y proporcionalidad que deben de regir en materia de alimentos, tanto para el que los recibe como para quienes los otorgan. Esto, debido a que dicha materia es de orden público e interesa a la sociedad el bienestar de aquellas personas que por su condición se encuentran en la necesidad de recibir una prestación de esta índole, por parte de aquellos sujetos que están en posibilidad de hacerlo y son obligados por la ley.

Además, para establecer dicha pensión es necesario determinar de forma real y objetiva la capacidad económica del deudor alimentario, la que no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado en el juicio, sino que debe estar referida a todo tipo de ingresos, esto es, tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales, sin que tal ejercicio pueda quedar a expensas de la conducta procesal de las partes. En ese sentido, el Juez está obligado a recabar de oficio las pruebas necesarias que le permitan determinar de manera precisa las posibilidades y medios económicos del deudor alimentario, como son, a manera de ejemplo, los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos ante el fisco, informes del registro público de la propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida.

Orienta lo anterior, la tesis 1a. CCCXXXVI/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 356, Décima Época, materia civil, con registro digital: 2018735, que establece:

"PENSIÓN ALIMENTICIA PARA MENORES DE EDAD. PARA FIJAR SU MONTO, LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES DEBEN EJERCER SUS FACULTADES PROBATORIAS A FIN DE ATENDER A LA DETERMINACIÓN REAL Y OBJETIVA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL DEUDOR ALIMENTARIO. La protección alimentaria prevista en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en consonancia con el mandato de vigilar el interés superior de



la infancia, reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requiere de las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los asuntos relativos al tema, la determinación real y objetiva de la capacidad económica del deudor alimentario, la que no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado en el juicio, sino que debe estar referida a todo tipo de ingresos, esto es, tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales, sin que tal ejercicio pueda quedar a expensas de la conducta procesal de las partes. En ese sentido, en caso de cuestionamiento o controversia sobre esa capacidad económica, el Juez está obligado a recabar de oficio las pruebas necesarias que le permitan determinar de manera precisa las posibilidades y medios económicos del deudor alimentario, como son, a manera de ejemplo, los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos ante el fisco, informes del Registro Público de la Propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida. En el entendido, de que en la fijación del monto de la pensión alimenticia en todo momento debe regir el principio de proporcionalidad y atenderse a los demás derechos involucrados en el juicio, como son la igualdad, la certeza jurídica y el derecho al mínimo vital, así como los derechos de otros acreedores alimentarios, de ser el caso."

Es trascendente precisar que el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la integración a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera.

Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.

Tiene sustento lo anterior en la tesis 1a. LXXXV/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1379, Décima Época, materias constitucional y civil, con registro digital: 2008539, cuyos rubro y texto son los siguientes:



"ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO. El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista."

Improcedencia de la rendición de cuentas de la pensión alimenticia.

Este Pleno de Circuito en Materia Civil considera que el progenitor que ejerce la guarda y custodia, no se encuentra obligado a rendir cuentas de la pensión alimenticia que reciba por parte del deudor o deudora alimentario (a) para satisfacer las necesidades del menor.

La obligación alimentaria que tienen los progenitores con relación a sus hijos, surge como consecuencia de la patria potestad, que debe ser cumplida por parte del padre o la madre que no lo tengan bajo su custodia, a través de la entrega de la pensión alimenticia, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género. Sin embargo, no existe disposición legal alguna que imponga la obligación de rendir cuentas a quien tenga bajo su guarda y custodia a un menor de edad de la pensión alimenticia que éste reciba, ni tampoco existe sustento legal que lo justifique, al tomar en cuenta la naturaleza jurídica y la finalidad de los alimentos.



Como puede colegirse a partir de las figuras analizadas anteriormente, la pensión alimenticia es una institución de orden público que se fija con base en el principio de proporcionalidad y que constituye una serie de satisfactores indispensables que deben ser otorgados al acreedor de éstos para cubrir sus necesidades de subsistencia y manutención, pues debe comprender, entre otros rubros, la educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas.

Si bien el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia del acreedor alimentario, la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.

Conforme a las disposiciones aplicables en materia familiar en la Ciudad de México y a la dinámica social actual, cuando las personas que mantienen la patria potestad sobre un menor de edad no viven juntas o no conviene ejercer la guarda y custodia compartida, la obligación alimentaria se materializa cuando uno de ellos lo integra a su domicilio, manteniendo la guarda y custodia única, debiendo velar por su integridad. Lo que implica que el progenitor que tenga la custodia legal será quien goce de la total autoridad para decidir en los asuntos concernientes al menor que se presenten en la vida diaria. Mientras que el otro progenitor deberá acatar un régimen de visitas y convivencias, y además, le asistirá la obligación de proporcionar una pensión alimenticia, la cual debe atender al estado de necesidad del acreedor y a las posibilidades reales del deudor para cumplirla.

Sin embargo, como se ha señalado, los alimentos no se reducen a una cantidad de dinero, sino que dicha obligación también se conforma por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista, lo que se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad.



Por lo anterior, no resulta jurídicamente viable considerar que quien ejerce la guarda y custodia deba rendir cuentas de la pensión alimenticia que se le entregue para satisfacer las necesidades del menor, puesto que la actividad del progenitor que tiene la custodia no se limita a administrar una determinada cantidad de dinero, sino que debe realizar cualquier acto encaminado a satisfacer los fines de los alimentos, como lo es salvaguardar la educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas del menor, que son de índole personal y no sólo material, lo cual no se logra administrando únicamente el numerario que integra dicha pensión, pues éste es sólo una parte de los alimentos.

Si el derecho del menor de recibir alimentos tiene como finalidad satisfacer los rubros apuntados atendiendo a su naturaleza personal, es lógico afirmar que ello no se logrará solo a partir de utilizar la cantidad de dinero de la pensión otorgada por el progenitor que no tiene la custodia, puesto que se dejarían de tomar en cuenta tanto los recursos económicos, como los materiales, laborales, domésticos o de cualquier otra índole similar del progenitor que, al ejercer la custodia del menor por tenerlo integrado a su habitación, destina para la satisfacción de los rubros que abarcan los alimentos.

La persona que tiene bajo su cuidado a un menor de edad, no se limita a ejercer simples actividades de administración de la pensión alimenticia que éste goce, pues debe velar, además, porque se satisfagan todas sus necesidades, lo cual no siempre se alcanza con el simple pago de determinados e identificables bienes y servicios de los que pueda dar cuenta de su erogación, como por ejemplo, comprar alimentos, ropa, materiales escolares, medicinas, etcétera.

Para cumplir de forma completa con el objeto de los alimentos, además, se requiere que, quien ejerce la guarda y custodia, satisfaga las necesidades básicas del menor a través de diferentes actividades o aspectos que no son objeto de cuantificación ni están contemplados en la pensión alimenticia que debe prestar el deudor, pero que son inherentes a los alimentos, como por ejemplo, salir a conseguir la comida y la ropa, preparar los alimentos, procurar la higiene personal, trasladar al menor a un centro educativo, recreativo o médico, atender las actividades escolares y extraescolares, aplicar medicamentos, invertir el tiempo que ello conlleva, así como otros de naturaleza análoga; de igual modo, el



empleo de los servicios domésticos que el menor comparte con el progenitor con el que cohabita y cuyo uso no puede ser identificado exclusivamente en torno al hijo, como lo son el agua, la luz, el gas, la telefonía, la renta, entre otros.

Concebir el pago de una pensión alimenticia como la mera entrega de dinero del deudor alimentista a quien ejerce la custodia del menor, desnaturaliza el concepto de los alimentos que emana de las disposiciones legales y de los criterios que han sido citados, pero además, no sería acorde con dicho concepto al grado de desconocer que su finalidad es personal y consiste en satisfacer las necesidades del menor, y no sólo económicas, pues no se trata únicamente de adquirir bienes y contratar servicios para ello.

Además, debe tomarse en consideración que en ocasiones sería difícil, sino imposible, determinar si se adquirieron con dinero del progenitor que ejerce la guarda y custodia o de quien otorga la pensión, atendiendo a las circunstancias en que ocurra o al tipo de bien o servicio de que se trate.

Lo mismo acontece con los bienes o servicios que se adquieran en favor del menor respecto de los cuales no se entregan recibos, facturas o cualquier otro documento que acredite su transacción.

En ambos casos se atribuiría al progenitor custodio la obligación de demostrar cuáles fueron los bienes y servicios que adquirió en favor del menor, lo que como se ha señalado, no está expresamente previsto en disposición legal y no tiene sustento jurídico alguno, puesto que no es un mero administrador del dinero que le entrega el deudor alimentario, sino que su deber es de carácter personal en la medida que debe satisfacer todas las necesidades del menor y no sólo llevar la contabilidad de los gastos que ello genere.

Así, acreditar dichas erogaciones sería una carga difícil o imposible de cumplir ante lo que implica la complejidad de llevar las cuentas de los pagos hechos por el progenitor que ejerce la custodia con cargo a su patrimonio a la pensión alimentaria, o ante la falta de documentos que los comprueben, lo cual tampoco es un deber legal de quien lo realiza.

Asimismo, si quien otorgue el bien o servicio adquirido no da comprobante de su realización, ello sería en detrimento exclusivamente del progenitor que tiene



al menor bajo su cuidado, pues no podría acreditar su origen y no estaría en condiciones de demostrar que hubiera sido a cuenta del dinero de la pensión, lo que pudiere ocasionarle una sanción sustantiva o procesal, lo cual, se reitera, carece de sustento legal.

Derivado de lo anterior, no se comparte el criterio sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la tesis I.8o.C.46 C (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2406, Décima Época, materia civil, con registro digital: 2015258, que dispone:

"ALIMENTOS DE MENORES. OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS DE SU ADMINISTRACIÓN. De conformidad con el artículo 2569 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que regula la figura del mandato, el mandatario está obligado a rendir cuenta de su administración, conforme al contrato o cuando el mandante lo pida; o bien, al final de su administración. Así, cuando la madre o el padre de los menores lleva a cabo la administración de las cantidades asignadas a sus hijos a título de pensión alimenticia, se encuentran obligados a rendir cuentas acerca del dinero otorgado por el deudor por concepto de pensión alimenticia, ya que en general cualquier persona que administra bienes ajenos, está obligada a rendir la cuenta de su gestión si es requerida, porque la rendición de cuentas es una acción que corresponde a la persona que tiene un vínculo jurídico por el cual otra está obligada a informarle la forma en que ha administrado el patrimonio o la representación o la gestión realizada; se trata de una relación de carácter personal que puede surgir de un contrato o de la ley, y siempre supone que se guarda una relación de subordinación por haber entrado a administrar el patrimonio del otro. Por tanto, el proceso de rendir informes o cuentas, por quien tiene a cargo los intereses o bienes de otro, se traduce en la relación de los actos llevados a cabo, en el ámbito de las facultades concedidas, de lo recibido y de su destino, con su correspondiente justificación; y, a su vez, quien recibe las cuentas o informes hace la revisión o escrutinio de lo informado o rendido, para su aprobación o desaprobación. Por esto, quien administra los recursos de los menores que se ministran a título de alimentos, si se requiere está obligado a rendir la cuenta correspondiente, para determinar si los recursos apuntados se han aplicado en la forma debida a la manutención de los menores, pues su situación es semejante a la que se presenta en el contrato de mandato para actos de administración. Cabe señalar que



dada la naturaleza de las obligaciones y el destino de los recursos, el estándar de prueba que debe rendir el administrador de la pensión alimenticia, no es tan riguroso que requiera necesariamente de pruebas directas o documentos, sino que en cada caso han de valorarse las presunciones humanas y las situaciones particulares de las que razonablemente pueda desprenderse de manera general la aplicación de los recursos a su finalidad."

Ello es así, dado que como se ha explicado, el ejercicio de la guarda y custodia no es equiparable a un simple acto de administración. El progenitor que tiene a su cargo al menor no es un mandatario y no comparten la misma naturaleza jurídica, pues se encuentran regulados para distintas finalidades, el primero en materia familiar, y el segundo, en derecho común, y por ello, aquél no se encuentra obligado a dar cuenta de su administración en términos del artículo 2569 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México que dispone:

"Artículo 2569. El mandatario está obligado a dar al mandante cuentas exactas de su administración, conforme al convenio, si lo hubiere; no habiéndolo, cuando el mandante lo pida, y en todo caso al fin del contrato."

Como se ha explicado, conforme a las disposiciones en materia familiar, el progenitor que ejerce la guarda y custodia integra al menor a la familia para satisfacer sus necesidades alimentarias elementales como son educación, vestido, habitación, atención médica, entre otras, y no sólo con el dinero de la pensión alimenticia, sino con sus propios recursos económicos y no económicos (actividades, tiempo y esfuerzo), lo cual no puede considerarse como una administración de bienes, pues ello no atañe a los mencionados rubros; por lo cual, su diseño jurídico es distinto a la (sic) de un mandatario quien, sólo se obliga a ejecutar del mandante los actos jurídicos que éste le encarga, como lo dispone el artículo 2546 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que dice:

"Artículo 2546. El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga."

La obligación de rendir cuentas al mandante deriva expresamente de la ley, al tomar en consideración las facultades de administración del mandatario y el encargo que aquél le hace, lo cual no acontece con el progenitor que tiene



a su cargo el cuidado de su hijo menor respecto del otro progenitor, pues ni dicha obligación deriva de la ley, ni tampoco se obligó a rendir cuentas a quien otorga la pensión, aunado a que entre ellos no existe una relación jurídica personal directa, derivada de la ley o de su voluntad, y menos aún, de subordinación, susceptible de ser exigida jurídicamente, puesto que la obligación de cubrir la pensión es frente al menor y no a quien ejerce su guarda y custodia.

Por tanto, si el progenitor que ejerce la guarda y custodia no está obligado a rendir cuentas de una administración, menos aún existe motivo para afirmar que ello debe ser aprobado o desaprobado como ocurre en el contrato de mandato para actos de administración.

Consecuentemente, ni el concepto de "alimentos" ni el de "pensión alimenticia" se encuentran regulados ni pueden contextualizarse bajo la figura de los "bienes" que contiene el Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, entendidos como todo objeto susceptible de apropiación que no esté excluida del comercio, y que se describe en el artículo 747, que dice:

"Artículo 747. Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio."

No son compatibles dichos conceptos, puesto que si bien los alimentos tienen un contenido económico y la pensión alimenticia se integra con dinero u otros bienes; lo cierto es que, como se ha explicado, la esencia de dichas instituciones no se agota en una concepción material, puesto que su finalidad es personal, y el objeto principal no es adquirir bienes y servicios, sino cubrir las necesidades de subsistencia y manutención del menor, ya que la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad.

Por tanto, si los "bienes" en sentido amplio, que regula la legislación sustantiva civil, no comparten la finalidad y el objeto de los alimentos, que son propios del interés superior del menor, entonces, no existe sustento para afirmar que la pensión alimenticia se reduce a un mero conjunto de objetos, dinero, muebles e inmuebles, de los cuales se deba rendir cuenta al encontrarse bajo la administración de un tercero, en este caso, del progenitor que tiene a su cuidado al menor.



No pasa inadvertido el contenido de los artículos 425 y 439 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que a la letra sostienen:

"Artículo 425. Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones de este código."

"Artículo 439. Las personas que ejercen la patria potestad tienen obligación de dar cuenta de la administración de los bienes de los hijos."

Sin embargo, dichos preceptos no pueden ser aplicables para exigir que el progenitor que ejerce la guarda y custodia deba rendir cuentas de la pensión alimenticia, puesto que como se ha señalado, ésta tiene un contenido diferente al concepto de "bienes" a que se refieren dichos preceptos, ya que no se reduce a una cantidad de dinero, entendida como un bien fungible, sino que tiene por objeto cubrir las necesidades de subsistencia y manutención del menor y comprende, entre otros rubros, la educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas; su finalidad es personal y se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad, y se conforma tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.

Reducir la pensión alimenticia a una simple entrega de dinero, desaparta de dicha institución los recursos económicos, materiales, laborales, domésticos o de cualquier otra índole similar del progenitor que ejerce la custodia del menor y que destina para la satisfacción de sus necesidades básicas, que no son objeto de cuantificación ni están contemplados en la pensión alimenticia que presta el deudor, pero que participan de la finalidad misma de los alimentos.

Por otra parte, debe tenerse en consideración que si el menor se encuentra bajo la guarda y custodia de un determinado progenitor, ello obedece a que esa decisión se sustentó en una solución estable, justa y equitativa y que resultó lo más benéfica para el menor, puesto que se valoraron las circunstancias especiales que concurrieron en cada progenitor y se determinó cuál era el ambiente



más propicio y benéfico para el desarrollo integral de la personalidad del menor. Sin perjuicio de que si ocurre lo contrario, dicha situación deba cesar en beneficio del interés superior del menor.

Lo anterior es relevante, pues genera la presunción de que el progenitor custodio realizará todos aquellos actos indispensables para satisfacer las necesidades básicas del menor, como lo es emplear el numerario de la pensión alimenticia que otorgue el deudor de forma responsable y diligente, de manera que cubra todos los rubros que integran los alimentos y que se abstendrá de generar algún perjuicio en torno al menor derivado del mal empleo de esos recursos.

De este modo, imponer una obligación que no está prevista en ley y que carece de sustento jurídico a quien ejerce la guarda y custodia, como lo es rendir cuentas del dinero que se le entrega por concepto de pensión alimenticia del menor, complicaría la dinámica familiar en perjuicio del interés superior de éste, pues sus actividades se verían acotadas, ya que se harían depender de lo que el progenitor pudiera acreditar o no, restringiendo la posibilidad de acceder de forma rápida y eficaz a los satisfactores que requiere el menor, lo que no puede estar por encima del beneficio que pueda generarle a éste el acceso a bienes o servicios que no puedan ser comprobados.

De igual modo, dicha carga afectaría la autonomía del progenitor que ejerce la custodia del menor, respecto a la toma de decisiones y en el ejercicio de acciones inherentes a satisfacer sus necesidades, quien lo tiene bajo su protección durante más tiempo, pues ello implica que goza de la total autoridad para decidir en los asuntos concernientes al menor que se presenten en la vida diaria.

En todo caso, la persona que pudiere tener interés en que se rindan las cuentas es quien otorga la pensión, pero ello no es trascendente ni tampoco implica que le asista ese derecho, porque no está previsto en la legislación sustantiva civil, ni la patria potestad es un derecho de los progenitores, sino una función que se les encomienda en beneficio de los hijos, la cual se dirige a su protección, educación y formación integral, por ello, la concepción actual de la patria potestad parte de la protección del menor y su plena subjetividad jurídica.



La protección de los derechos del menor debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad; pues el interés del menor constituye el límite y punto de referencia último de la institución de la guarda y custodia. Además la regulación de los deberes y facultades que configuran la patria potestad, siempre está pensada y orientada en beneficio de los hijos y este criterio proteccionista se refleja también en las medidas judiciales que han de adoptarse en relación con el cuidado y educación de los hijos. Asimismo, todas las medidas sobre el cuidado y educación de los hijos deben ser adoptadas teniendo en cuenta el interés de éstos y no el de los padres.

En concordancia con lo anterior, si todas las necesidades básicas inherentes a los alimentos se encuentran cubiertas en favor del menor, no le irroga ningún beneficio satisfacer la pretensión de conocer a qué se destinó específicamente la pensión alimenticia, sólo por el interés de uno de sus progenitores, puesto que la patria potestad no tiene dicho alcance, ya que es una figura de protección sólo del menor y no del deudor alimentario.

Ahora bien, este Pleno de Circuito considera que si se atribuye al progenitor que tiene la guarda y custodia del menor, la negligencia u omisión de brindar los alimentos en cualquiera de los rubros que éstos abarcan, entonces, quien lo afirme, tendrá la carga de acreditarlo y aportar los medios de prueba pertinentes, y en caso de que se demuestre que ello acontece, se deberán establecer las medidas necesarias reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente para mejorar las condiciones del entorno del menor o hacer cesar el estado de necesidad en que se ubique; en la inteligencia de que el juzgador deberá utilizar sus facultades de investigación y de recabar pruebas para conocer la situación real en que se encuentra el menor bajo la guarda y custodia que le corresponda.

Tesis que debe prevalecer.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el criterio que sustenta este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en términos de lo dis-



puesto por el artículo 218 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes título, subtítulo (sic) y texto:

PENSIÓN ALIMENTICIA. EL PROGENITOR QUE EJERCE LA GUARDA Y CUSTODIA NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A RENDIR CUENTAS DE LA PENSIÓN QUE RECIBA DEL DEUDOR ALIMENTARIO PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DEL MENOR DE EDAD QUE TIENE A SU CARGO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, puesto que uno estableció que el progenitor que ejerce la guarda y custodia de un menor de edad está obligado a rendir cuentas de la pensión alimenticia otorgada en favor de dicho menor de edad, mientras que los otros tribunales sustentaron lo contrario.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que el progenitor que ejerce la guarda y custodia, no se encuentra obligado a rendir cuentas de la pensión alimenticia que reciba por parte del deudor alimentario para satisfacer las necesidades del menor de edad.

Justificación: La obligación alimentaria que tienen los progenitores con relación a sus hijos surge como consecuencia de la patria potestad, la cual debe ser cumplida por parte del padre o la madre que no los tenga bajo su custodia, a través de la entrega de la pensión alimenticia. En estos casos, quien tiene a su cargo la guarda y custodia del menor de edad, no tiene la obligación de rendir cuentas de dicha pensión, pues no existe disposición legal que así lo disponga. Además, si bien el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la integración a la familia, su finalidad es personal, pues se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad. El objeto de la obligación alimentaria no se reduce sólo a la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, pues también se conforma por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del menor de edad, de ahí que la función del progenitor que ejerce la guarda y custodia no se limita a la de un administrador de bienes, ya que debe realizar cualquier acto encaminado a salvaguardar su educación, vestido, habitación, aten-



ción médica y demás necesidades básicas, que son de índole personal y no sólo material, lo cual no se consigue únicamente adquiriendo bienes y servicios; estimar lo contrario desvincularía de la obligación alimentaria los recursos económicos, materiales, laborales, domésticos o de cualquier otra índole similar que se destinan para ello, motivos por los cuales la rendición de cuentas de la pensión alimenticia no puede exigirse con base en los artículos 425, 439 y 2569 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. Aunado a ello, la decisión de otorgar la guarda y custodia a uno de los progenitores debió considerarse la más benéfica para el menor de edad, atendiendo a las circunstancias del caso, por lo que quien la ejerce, goza de la presunción de que empleará la pensión alimenticia de forma responsable y diligente. Más aún, exigir la rendición de cuentas implicaría demostrar si los bienes y servicios se adquirieron con dinero del progenitor que tiene a su cargo al menor de edad o con el de la pensión, lo que se tornaría complejo o imposible, y no se podrían justificar aquellos gastos en los que no se entreguen recibos, facturas o cualquier otro documento que acredite su transacción, atribuyéndose una carga probatoria que no está legalmente prevista para quien ejerce la guarda y custodia, lo que sería perjudicial exclusivamente en su contra, puesto que podría derivar en una sanción sustantiva o procesal; asimismo, tal exigencia podría atentar contra el interés superior del menor de edad, pues sus actividades se verían acotadas al depender de lo que se pudiera acreditar o no, restringiendo la posibilidad de acceder de forma rápida y eficaz a los satisfactores que requiera, al margen de afectar la autonomía del progenitor que ejerce la custodia respecto a la toma de decisiones para satisfacer las necesidades del menor de edad. Sin que resulte trascendente que el deudor tenga interés en que se rindan cuentas de la pensión, puesto que no es un derecho que se le reconozca en la legislación sustantiva civil, ni la patria potestad es un derecho de los progenitores, sino una función que se les encomienda en beneficio de los hijos para su protección. En la inteligencia de que quien afirme que el progenitor que tiene la guarda y custodia no se encuentra proporcionando debidamente los alimentos, tendrá la carga de acreditarlo y, en caso de que se demuestre, el juzgador, con las facultades de investigación con las que cuenta para recabar pruebas, deberá conocer la situación real del menor de edad, y establecer las medidas necesarias, reforzadas o agravadas, en todos



los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente para mejorar las condiciones de su entorno o hacer cesar el estado de necesidad en que se ubique.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Quinto y Séptimo Tribunal en contra del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los asuntos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, bajo el título, subtítulo (sic) y texto redactados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx* 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, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco J. Sandoval López.

En contra de los emitidos por los Magistrados José Juan Bracamontes Cuevas y J. Refugio Ortega Marín.



Fue ponente el Magistrado Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti. Secretario: Alberto Mendoza Macías.

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. Ciudad de México, dos de febrero de dos mil veintidós.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 34/2016 (10a.), 1a./J. 35/2016 (10a.), 1a./J. 36/2016 (10a.), 1a./J. 41/2016 (10a.), 1a./J. 42/2016 (10a.), 1a./J. 42/2015 (10a.), 1a./J. 53/2014 (10a.), 1a./J. 31/2014 (10a.) y 1a./J. 23/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCCXXXVI/2018 (10a.), 1a. LXXXV/2015 (10a.) y I.8o.C.46 C (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



PENSIÓN ALIMENTICIA. EL PROGENITOR QUE EJERCE LA GUARDA Y CUSTODIA NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A RENDIR CUENTAS DE LA PENSIÓN QUE RECIBA DEL DEUDOR ALIMENTARIO PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DEL MENOR DE EDAD QUE TIENE A SU CARGO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, puesto que uno estableció que el progenitor que ejerce la guarda y custodia de un menor de edad está obligado a rendir cuentas de la pensión alimenticia otorgada en favor de dicho menor de edad, mientras que los otros tribunales sustentaron lo contrario.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que el progenitor que ejerce la guarda y custodia, no se encuentra obligado a rendir cuentas de la pensión alimenticia que reciba por parte del deudor alimentario para satisfacer las necesidades del menor de edad.

Justificación: La obligación alimentaria que tienen los progenitores con relación a sus hijos surge como consecuencia de la patria potestad, la cual debe ser cumplida por parte del padre o la madre que no los tenga bajo su custodia, a través de la entrega de la pensión alimenticia. En estos casos, quien tiene a su cargo la guarda y custodia del menor de edad, no tiene la obligación de rendir cuentas de dicha pensión, pues no existe disposición legal que así lo disponga. Además, si bien el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la integración a la familia, su finalidad es personal, pues se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad. El objeto de la obligación alimentaria no se reduce sólo a la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, pues también se conforma por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del menor de edad, de ahí que la función del progenitor que ejerce la guarda y custodia no se limita a la de un administrador de bienes, ya que debe realizar cualquier acto encaminado a salvaguardar su educación, vestido, habitación, atención médica y demás necesidades básicas, que son de índole personal y no sólo material, lo cual no se con-



sigue únicamente adquiriendo bienes y servicios; estimar lo contrario desvincularía de la obligación alimentaria los recursos económicos, materiales, laborales, domésticos o de cualquier otra índole similar que se destinan para ello, motivos por los cuales la rendición de cuentas de la pensión alimenticia no puede exigirse con base en los artículos 425, 439 y 2569 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. Aunado a ello, la decisión de otorgar la guarda y custodia a uno de los progenitores debió considerarse la más benéfica para el menor de edad, atendiendo a las circunstancias del caso, por lo que quien la ejerce, goza de la presunción de que empleará la pensión alimenticia de forma responsable y diligente. Más aún, exigir la rendición de cuentas implicaría demostrar si los bienes y servicios se adquirieron con dinero del progenitor que tiene a su cargo al menor de edad o con el de la pensión, lo que se tornaría complejo o imposible, y no se podrían justificar aquellos gastos en los que no se entreguen recibos, facturas o cualquier otro documento que acredite su transacción, atribuyéndose una carga probatoria que no está legalmente prevista para quien ejerce la guarda y custodia, lo que sería perjudicial exclusivamente en su contra, puesto que podría derivar en una sanción sustantiva o procesal; asimismo, tal exigencia podría atentar contra el interés superior del menor de edad, pues sus actividades se verían acotadas al depender de lo que se pudiera acreditar o no, restringiendo la posibilidad de acceder de forma rápida y eficaz a los satisfactores que requiera, al margen de afectar la autonomía del progenitor que ejerce la custodia respecto a la toma de decisiones para satisfacer las necesidades del menor de edad. Sin que resulte trascendente que el deudor tenga interés en que se rindan cuentas de la pensión, puesto que no es un derecho que se le reconozca en la legislación sustantiva civil, ni la patria potestad es un derecho de los progenitores, sino una función que se les encomienda en beneficio de los hijos para su protección. En la inteligencia de que quien afirme que el progenitor que tiene la guarda y custodia no se encuentra proporcionando debidamente los alimentos, tendrá la carga de acreditarlo y, en caso de que se demuestre, el juzgador, con las facultades de investigación con las que cuenta para recabar pruebas, deberá conocer la situación real del menor de edad, y establecer las medidas necesarias, reforzadas o agravadas, en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente para mejorar



las condiciones de su entorno o hacer cesar el estado de necesidad en que se ubique.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/14 C (11a.)

Contradicción de tesis 22/2021. Entre las sustentadas por el Quinto, el Séptimo y el Octavo Tribunales Colegiados, todos 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, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco Javier Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidentes: José Juan Bracamontes Cuevas y J. Refugio Ortega Marín. Ponente: Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti. Secretario: Alberto Mendoza Macías.

Tesis y criterio contendientes:

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 1155/98, el cual dio origen a la tesis aislada I.5o.C.80 C, de rubro: "PENSIÓN ALIMENTICIA, QUIEN LA ADMINISTRA NO ESTÁ OBLIGADA A RENDIR CUENTAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 888 y con número de registro digital: 195840, y

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 221/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.8o.C.46 C (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS DE MENORES. OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS DE SU ADMINISTRACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo IV, octubre de 2017, página 2406, con número de registro digital: 2015258, y

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 149/2020.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. QUIEN SE OSTENTE POSEEDOR DE MALA FE, DEBE OFRECER UNA PRUEBA SUFICIENTE CON LA QUE SE ACREDITE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE DIECISÉIS 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, 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). PONENTE: LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ. SECRETARIA: FRANCISCA CORTÉS SALAZAR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es 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; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis, 41 Ter, fracción I y demás aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada), en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados en Materia Civil pertenecientes a este circuito judicial, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la especialidad de este Pleno de Circuito.



SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haberla formulado una Magistrada integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que se encuentra facultada para ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en virtud de que el tribunal que integra emitió uno de los criterios contendientes, en términos del resultando primero de esta resolución.

TERCERO.—Existencia de la contradicción.

Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, el nuevo método para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la jurisprudencia número P./J. 26/2001, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, registro digital: 190000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", puesto que dicho criterio fue ya interrumpido.

Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar la existencia de una contradicción de tesis es indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación de un planteamiento jurídico.

En esa línea de pensamiento, si la finalidad de resolver 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 tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de



un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos una parte del 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.

El criterio expresado es acorde al sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 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.", que se localiza en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, Novena Época.

Por otro lado, cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyen jurisprudencia debidamente integrada, lo cierto es que ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420.

Posturas contendientes. En primer orden se sintetizan las consideraciones y argumentaciones en que los Tribunales Colegiados contendientes basaron sus resoluciones, las que servirán para dar respuesta a una primera interrogante: ¿Existe contradicción en los criterios que refiere el denunciante?



Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Al resolver el amparo directo **D.C. 152/2021** de su índice, analizó un asunto con las siguientes características:

a) Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes Común Civil, Cuantía Menor, Oralidad, Familiar y Sección Salas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, *****, por propio derecho, en la vía ordinaria civil demandó de la ***** y del director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México, las prestaciones siguientes:

"a) La declaración judicial de que el suscrito soy único propietario por prescripción positiva del bien inmueble ubicado en *****, inscrito en el REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO, con número de *****, con una superficie de ***** metros cuadrados y con las siguientes medidas y colindancias:

"AL NORTE CON 20 METROS CON LOTE (SIC) 16 Y 17.

"AL SUR CON 20 METROS CON LOTE 14.

"AL ORIENTE CON 8 METROS CON LOTE 19.

"AL PONIENTE CON 8 METROS CON CALLE ***** .

"b) La cancelación de la inscripción hecha a favor de *****, respecto del bien inmueble ubicado en *****, con una superficie de ***** metros cuadrados y con las siguientes medidas y colindancias:

"AL NORTE CON 20 METROS CON LOTE (SIC) 16 Y 17.

"AL SUR CON 20 METROS CON LOTE 14.

"AL ORIENTE CON 8 METROS CON LOTE 19.



"AL PONIENTE CON 8 METROS CON CALLE *****.

"Inscrito EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL, con número de folio real ***** , de fecha 3 de noviembre de 1983.

"c) En consecuencia de lo anterior, la inscripción que se sirva ordenar su Señoría en el REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL, a favor del suscrito ***** , respecto del bien inmueble, inscrito EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL, con número de folio real ***** , ubicado en ***** , en esta Ciudad de México, con una superficie de ***** cuadrados y con las siguientes medidas y colindancias:

"AL NORTE CON 20 METROS CON LOTE (SIC) 16 Y 17.

"AL SUR CON 20 METROS CON LOTE 14.

"AL ORIENTE CON 8 METROS CON LOTE 19.

"AL PONIENTE CON 8 METROS CON CALLE *****.

"EN DONDE SE ME DECLARE ÚNICO PROPIETARIO DEL BIEN INMUEBLE PRESCRITO.

"d) El pago de los gastos y costas que el presente juicio origine hasta su total solución."

b) De la referida demanda conoció el Juzgado Trigésimo Séptimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien lo registró con el número 876/2018, y por auto de trece de septiembre de dos mil dieciocho la admitió a trámite.

c) Por escrito de doce de octubre de dos mil dieciocho, ***** , por conducto de la ***** , en su carácter de única y universal heredera de la sucesión de la demandada, contestó la demanda instaurada en su contra, y planteó las excepciones y defensas que estimó pertinentes.



d) En proveído de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el **Juzgado Quincuagésimo Segundo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México**, informó que mediante el Acuerdo 48-37/2019, emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, publicado en el boletín judicial 184 de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, se determinó la extinción del **Juzgado Trigésimo Séptimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México**, por lo que el juicio ordinario civil 876/2018 le fue turnado para la continuación de su trámite y lo radicó con el número de expediente 1292/2019.

e) Sustanciado que fue el juicio, el ocho de septiembre de dos mil veinte, el Juzgado Quincuagésimo Segundo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México dictó sentencia en la que determinó lo siguiente:

"PRIMERO.—Ha procedido la vía ordinaria civil intentada, en donde la parte actora *****, no acreditó el primero de los elementos de su acción de usucapión, por lo cual no pude prosperar; en consecuencia:

"SEGUNDO.—Se absuelve a la parte demandada ***** y C. DIRECTOR DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO, de todas y cada una de las prestaciones que les fueron reclamadas en la demanda inicial.

"TERCERO.—No se hace especial condena en costas a ninguna de las partes en esta instancia.

"CUARTO.—NOTIFÍQUESE y guárdese en el legajo de sentencias copia autorizada de la presente resolución."

f) Inconforme con la determinación anterior, el actor *****, interpuso recurso de apelación del que conoció la Quinta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien lo registró con el número de toca 479/2020/01, y por sentencia de veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, determinó CONFIRMAR la resolución recurrida.



g) Contra la referida sentencia el actor ***** promovió juicio de amparo directo del que correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo registró con el número **D.C. 152/2021**, y por unanimidad de votos, en sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno resolvió, en lo que interesa para la presente contradicción de criterios, lo siguiente:

- Que de la interpretación sistemática de los artículos 826, 1135, 1151 y 1152 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, deriva que para que prospere la prescripción en relación con inmuebles ubicados en la Ciudad de México, el concepto de propietario es un requisito esencial que debe presentar la posesión para que pueda prescribirse, en tanto que las categorías de pacífica, continua, pública y cierta, son cualidades que debe reunir ese concepto.

- Que el concepto de dueño o propietario se refiere tanto a la posesión jurídica, entendida como la posesión sustentada en un justo título que le confiera a una persona la facultad de retener una cosa para ejecutar actos materiales, como consecuencia de un derecho real, como a la posesión de hecho, que se genera de un estado de cosas que de facto le permiten poseer la cosa.

- Que lo anterior no tiene nada que ver con la buena o mala fe, ya que el concepto de dueño y/o propietario no proviene del fuero interno del poseedor, sino que lo relevante es que quien empezó a poseer la cosa lo hizo mediante un acto o hecho que le permite ostentarse como dueño.

- Que únicamente el poseedor originario puede usucapir, y que la posesión originaria puede ser justa (o jurídica) o de hecho, la primera tiene como causa generadora un justo título, entendido como un acto o hecho jurídico traslativo de dominio, o que jurídicamente sea apto para adquirir la propiedad, aunque en determinado caso, por la naturaleza del acto o por vicios en su celebración, no haya producido jurídicamente la transmisión de la propiedad.

- Que la segunda tiene como causa generadora, una situación de hecho, debiéndose señalar que ambas pueden producir la prescripción positiva; por ello, además, el poseedor deberá probar el tiempo por el que ininterrumpidamente poseyó.



- Que si el poseedor pretende que se le declare propietario por usucapión, por haber poseído la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, jurídico y de buena fe, debe exigírsele que demuestre el justo título.

- Que si el poseedor pretende que se le declare propietario por usucapión, por haber detentado la cosa durante cinco años en su calidad de poseedor originario, de hecho y de buena fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de la posesión.

- Que si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa durante diez años en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe, debe exigírsele que pruebe el hecho generador de esa posesión.

- Que si bien no puede exigirse que se acredite un justo título en los casos en que la acción de prescripción positiva se apoya en una posesión de mala fe, lo cierto es que sí es necesario que el actor pruebe el origen de su posesión como un hecho jurídico que produce consecuencias de derecho, porque de no ser así, el juzgador estaría imposibilitado para determinar a partir de qué momento debe computarse el plazo para prescribir.

- Que el quejoso tiene la carga de demostrar los elementos constitutivos de la acción, siendo el primero, la causa generadora de la posesión (en calidad de dueño o propietario), que en el caso no se acreditó el citado elemento, porque **ni siquiera se mencionó (sic) las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho jurídico a través del cual, en calidad de propietario o dueño, entró en posesión del inmueble, lo que evidencia que no probó la causa generadora de la posesión que afirma tener**, esto es, el hecho jurídico por medio del cual la detenta, para así conocer la fecha a partir de la cual ha de computarse el término legal de la prescripción, por tanto, esa posesión no es apta para prescribir.

- Que **el actor no expuso las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho jurídico a través del cual empezó a poseer el inmueble en calidad de propietario o dueño, el catorce de febrero de mil novecientos setenta y seis**, sino que sólo fue enfático en insistir en que posee el inmueble desde esa fecha.



- Que lo anterior era necesario, porque cuando se ejerce la acción de prescripción positiva fundada en una posesión de mala fe, aunque no sea necesario que se acompañe un título que la sustente, ello no implica que la parte que dice detentar el inmueble esté exenta de acreditar la causa generadora de la posesión y la demostración pormenorizada de las cualidades y circunstancias exigidas por la ley para la usucapión, tales como poseer en calidad de dueño, por el tiempo que la ley exige, en forma pacífica, continua y pública.

- Que si el quejoso sostuvo que desde el catorce de febrero de mil novecientos setenta y seis, entró en posesión del inmueble que pretende prescribir, ese hecho o acto debió acreditarlo de manera plena, pues no puede tenerse por cierto con su sola afirmación, **ya que era necesario que el actor, en su demanda, planteara las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho o acto jurídico que generó la posesión que afirma tener**, pues es sobre lo manifestado en el escrito de demanda que deben analizarse los medios de prueba para establecer si son o no idóneos para acreditar la acción planteada, ya que no basta la simple afirmación del actor que está en posesión del inmueble por más de cuarenta años.

Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Al resolver el amparo directo **D.C. 761/2018** de su índice, dicho tribunal analizó un asunto con las siguientes características:

a) Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, ***** y *****, de apellidos *****, demandaron en la vía ordinaria civil a *****, las siguientes prestaciones:

"A) La declaración de que tenemos el pleno dominio sobre el bien inmueble ubicado en la calle anteriormente denominada *****, inmueble que es de nuestra exclusiva propiedad.

"B) La declaración de que tenemos el pleno dominio sobre la vivienda marcada con el número *****, inmueble que es de nuestra exclusiva propiedad.



"C) La desocupación y entrega del bien inmueble de nuestra propiedad por parte de la persona ahora demandada, Gabriela Nolasco García, completamente desocupada, con todas sus accesiones, específicamente, la vivienda marcada con el *****.

"D) El pago de los daños y perjuicios que se le causen al inmueble de nuestra propiedad, durante el presente juicio hasta la total desocupación del mismo, los cuales se cuantificarán, en caso de haberlos, en el momento procesal oportuno, a juicio de peritos.

"E) El pago de la cantidad que resulte por concepto de renta mensual, que se determine por peritos, durante toda la ocupación indebida que ha hecho la persona ahora demandada del inmueble materia del presente juicio, hasta la fecha en que sea entregado a los suscritos el inmueble de nuestra propiedad y las cuales serán cuantificadas en el momento procesal oportuno.

"F) El pago de gastos y costas que se originen por la tramitación del presente juicio, en virtud de que con la ocupación sin mi consentimiento o autorización, que hace la persona hoy demandada del inmueble de nuestra propiedad, ha dado origen al presente juicio, como consecuencia de su ocupación ilegal y temeridad."

b) De la referida demanda conoció la Juez Quinto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien por auto de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis la registró con el número 956/2016 y la admitió a trámite.

c) ***** dio contestación a la demanda planteando las excepciones y defensas que estimó pertinentes, además formuló reconvenición en contra de los actores, por las prestaciones siguientes:

"I) De los señores *****.

"a) La declaración judicial de pleno derecho, de que ha operado en favor de la suscrita *****; la **prescripción positiva por mala fe**, en virtud del transcurso de tiempo por más de veintiún dos (sic) de manera personal aunado al tiempo de posesión y dominio del sr. *****; con respecto de la *****.



"b) La obligación de abstención de realizar actos frente a terceros y autoridades a título de propietarios.

"c) El deslinde de la propiedad en virtud de las siguientes medidas de colindancia por la superficie de 87 metros cuadrados, con un frente de 8.7 metros lineales por un fondo de 10 metros.

"II) Del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México.

"i. La anotación de la demanda de prescripción positiva por mala fe en favor de la suscrita *****;

"ii. La anotación en el folio real que le corresponda sobre la propiedad ubicada en *****."

d) Sustanciado el juicio, se dictó sentencia en primera instancia el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, la cual concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Ha procedido la vía ordinaria civil en la que la parte reconventionista, *****, acreditó su acción reconvenzional en contra de *****, ambos de *****.

"SEGUNDO.—En consecuencia, se declara que la parte reconventionista ha adquirido la propiedad, por haber consumado en su favor la prescripción positiva del inmueble ubicado en *****.

"TERCERO.—Una vez que cause ejecutoria la presente resolución o sea legalmente ejecutable, servirá a la parte reconventionista como título de propiedad y deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México en su favor, debiendo cancelar para tal efecto la inscripción que obra en el mismo a favor de la parte reconvenida en el folio real 9215927.

"CUARTO.—Se conmina a los reconvenidos *****, ambos de apellidos ***** a abstenerse de realizar actos frente a terceros y autoridades a título



de propietarios, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

"QUINTO.—No ha lugar a efectuar declaración alguna, respecto al deslinde de la propiedad solicitado, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, debiéndose dejar a salvo los derechos de la reconvencionista para que los haga valer en la vía y forma que estime convenientes.

"SEXTO.—Procedió la vía ordinaria civil en la que la acción principal promovida por ***** , ambos de apellidos ***** , en contra de ***** resultó improcedente.

"SÉPTIMO.—En consecuencia, se absuelve a la parte demandada de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas.

"OCTAVO.—No ha lugar hacer condena en gastos y costas, por no darse las hipótesis legales para ello tanto en la acción principal y en la reconvenicional.

"NOVENO.—Notifíquese, quedando respaldo de la presente resolución en el Sistema Integral para Consulta de Resoluciones (SICOR)."

e) Inconformes con la resolución anterior, los actores interpusieron recurso de apelación del que conoció la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, donde se registró con el número de toca 532/2018, quien por sentencia de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, determinó CONFIRMAR la resolución recurrida.

f) Inconformes con la anterior determinación, los actores promovieron amparo directo del que correspondió conocer al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo registró con el número **D.C. 761/2018**, y por unanimidad de votos, en sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve resolvió, en lo que interesa para la presente contradicción de tesis, lo siguiente:

- Que la prescripción es una forma de adquisición por la posesión prolongada, siendo así que el estado de hecho durante cierto tiempo se convierte en Estado de derecho.



- Que el concepto de dueño es un requisito esencial que debe tener la posesión para que pueda prescribirse, en tanto que las características de pacífica, continua, pública y cierta, son cualidades que debe reunir.

- Que el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber detentado la cosa durante diez años en su calidad de poseedor originario, de hecho, aunque de mala fe, debe probar el hecho generador de la posesión.

- Que **para la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva de mala fe**, en la que no se requiere justo título, **debe exigirse un estándar probatorio elevado**, por lo cual es **preciso que esté demostrada en forma fehaciente la causa generadora de la posesión a título de dueño**, esto es, debe probarse el acto que fundadamente se considere bastante para transferir al poseedor de mala fe, el dominio sobre el bien raíz de que se trata.

- Que lo anterior es necesario para que el juzgador esté en aptitud de examinar si esa causa generadora realmente tuvo lugar en el mundo fáctico, esto es, si verdaderamente ocurrió el hecho generador que permitió a una persona poseer un bien inmueble y que ello fue específicamente en concepto de dueño; para lo cual quien intenta la acción de prescripción adquisitiva **debe acompañar pruebas que demuestren en forma objetiva que existen bases suficientes para que fundadamente tuviera la convicción de que podía disponer del bien que pretende usucapir**, por ende, aun en el caso de posesión de mala fe, en la que no se requiere justo título, o sea, un acto jurídico traslativo de dominio con base en el cual se empieza a poseer, el accionante debe revelar y probar la causa generadora de la posesión y que, además, sea en concepto de propietario, en forma pacífica, continua, pública, y por más de diez años; por tanto, para la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva de mala fe, no basta aducir la simple ocupación del bien respectivo por más de diez años y que quien lo ocupa se haga llamar propietario, sino que debe acreditar los elementos mencionados.

- Que **cuando se ejerce la acción de prescripción positiva fundada en una posesión de mala fe**, no es necesario que se acompañe un título que la sustente, **pero sí es indispensable que se demuestre de manera fehaciente**



la causa generadora de la posesión en concepto de propietario y, además, que sea en forma pacífica, continua, pública, y por más de diez años.

Una vez que han quedado precisadas las posturas de los tribunales contendientes, ha lugar ahora a corroborar que en el caso se actualicen los requisitos que este Pleno de Circuito ha considerado necesarios para dar respuesta a la pregunta: ¿Existe contradicción en los criterios que refieren los denunciantes?

Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Pleno de Circuito los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por dichos Tribunales Colegiados, las cuales se detallaron al explicar las posturas de cada uno de ellos.

Segundo requisito: Razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados mencionados, se advierte que se han adoptado criterios jurídicos discrepantes en relación con el acreditamiento del primer elemento de la acción de prescripción positiva de mala fe, que es el siguiente: La causa generadora de la posesión (en calidad de dueño y/o propietario).

Así, **el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que cuando se ejerce la prescripción de mala fe, **únicamente deben acreditarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho jurídico generador de la posesión**, a través de un acto o hecho que le permita al actor ostentarse en concepto de dueño o propietario.

Por su parte, **el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** sostuvo que cuando se ejerce la prescripción de mala fe, **debe exigirse un estándar probatorio elevado, a fin de que el accionante revele y acredite en forma fehaciente dicha causa generadora de su posesión**, así como las características de esa posesión que exige la ley durante el plazo de diez años, pues de no ser así, el juzgador estaría imposibilitado para determinar si la posesión aducida es originaria o derivada, de buena o de mala fe y no podía determinar a partir de qué momento debe computarse el plazo para prescribir.



Con la confrontación de las consideraciones emitidas por los tribunales antes mencionados, se llega a la conclusión de que sí existe contradicción de criterios, pues los mencionados órganos colegiados abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica, esto es, en relación con el acreditamiento del primer elemento de la acción de prescripción positiva de mala fe, que es el de la causa generadora de la posesión (en calidad de dueño y/o propietario).

CUARTO.—Consideraciones y fundamentos.

Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución que consiste en determinar si cuando se ejerce la acción de prescripción de mala fe: **1)** debe exigirse una prueba suficiente a fin de que el accionante revele y acredite la causa generadora y las cualidades de la posesión que exige la ley, o **2)** únicamente deben demostrarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho generador de la posesión, a través de un acto o hecho que permita al accionante ostentarse como dueño o propietario

Para dar respuesta a esa pregunta y adoptar una decisión argumentativamente válida es necesario, en primer orden, dejar establecidas ciertas premisas en torno a los temas siguientes: a) Estudio previo sobre la prescripción adquisitiva, también conocida como usucapión o prescripción positiva y de cada uno de sus requisitos; b) Marco normativo mexicano que regula la prescripción de bienes inmuebles; c) Valoración probatoria; d) Debe exigirse una prueba suficiente que acredite de modo contundente la causa generadora de la posesión, para la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva de mala fe.

TEMA. Estudio previo sobre la prescripción adquisitiva, también conocida como usucapión o prescripción positiva y de cada uno de sus requisitos.

En principio debe señalarse que si bien el derecho de propiedad está reconocido en la Constitución y protegido a tal grado que a nadie puede privársele del mismo si no es mediante un juicio ante un tribunal establecido con anterioridad en el cual se sigan las formalidades esenciales del procedimiento, también



es cierto que ese derecho, a diferencia de lo que sucedía en el derecho romano, no es absoluto.

De esta manera, el límite del ejercicio del derecho de propiedad es el interés general, precisamente por ello, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "*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.*", asimismo, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el derecho a regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Por otro lado, debe señalarse que el aspecto que se examina ya fue analizado en la contradicción de tesis 317/2018, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "PRESCRIPCIÓN POSITIVA O USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA NO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR POR PARTE DEL ACTOR LOS ATRIBUTOS DE LA POSESIÓN, AL REQUERIRSE DE OTRA U OTRAS PROBANZAS PARA SU CONSTATACIÓN (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE TLAXCALA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, diciembre de 2020, página 936, con registro digital: 2022377, en la que se razonó lo siguiente:

La prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el derecho real de propiedad respecto de una cosa, mediante la posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño durante el tiempo que establezca la normatividad aplicable.

Por su parte, el derecho de propiedad implica un poder jurídico directo sobre la cosa para aprovecharla totalmente. Es el derecho real que otorga la mayor potestad jurídica en relación con un bien. Los otros derechos reales sólo comprenden formas de aprovechamiento parcial.



Ahora bien, se ha considerado que el abandono de un bien por parte del propietario, por un tiempo prolongado, en nada beneficia a la colectividad. Por ello, el derecho ha optado por reconocer, en esos casos, el carácter de propietario a aquellas personas que sí ejerzan los derechos inherentes al derecho de propiedad sobre los bienes que han sido abandonados por sus dueños, pero sujeto al cumplimiento de diversos requisitos.

Así, se han reconocido dos tipos de fundamentos para que exista la prescripción adquisitiva. Uno es de **carácter subjetivo** y atiende a que se justifica la pérdida de la propiedad por el abandono de un bien por su titular, lo que se manifiesta a través de no ejercer ninguna de las facultades derivadas de dicho derecho o de su negligencia ante la noticia de la existencia de un poseedor ajeno en concepto de dueño, al no realizar actos para recuperar su posesión.

Además, existen otras razones de **carácter objetivo**, entre las cuales se encuentra la protección del interés público, lo cual se da a través de la seguridad de las relaciones jurídicas y la protección a la apariencia creada con la posesión en concepto de dueño, evitando así que la propiedad sobre las cosas no quede en una incertidumbre indefinida y que los bienes inmuebles no sean utilizados.

Así, la prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el derecho real de propiedad respecto de una cosa, mediante la posesión pacífica, continua, pública y en concepto de propietario por el tiempo que establezca la normatividad aplicable.

La posibilidad de adquirir el dominio de un bien a través de la posesión no es inmediata y está sujeta a determinadas condiciones y reglas, ya que para que la usucapión proceda, es indispensable que la posesión tenga ciertas cualidades, como son:

- Que sea "en concepto de propietario";
- Pública;



- Pacífica; y,
- Continua.

La posesión en concepto de propietario equivale a la "posesión originaria". Se traduce en un estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento semejantes a los que realiza un propietario. Es decir, el poseedor en concepto de dueño se conduce como el propietario de la cosa, lo que no ocurre tratándose de la "posesión derivada".

En ese tenor, la posesión apta para prescribir, además de ser en concepto de dueño, debe fundarse en el ejercicio efectivo de la posesión durante el plazo establecido en la ley, lo que se traduce en el uso y goce real del bien en concepto de propietario. Esto es, la usucapición debe sustentarse en una posesión continua, actual, directa, efectiva y pacífica, que no sea interrumpida, y sólo puede tener lugar sobre bienes que están en el comercio, es decir, que son susceptibles de apropiación.

Así, es continua la posesión que no es interrumpida y que se ejerce sin contradicción, por parte de quien tiene el derecho de propiedad sobre el bien. Por tanto, si se demuestra en el juicio que durante el plazo necesario para que opere la prescripción hubo alguna contradicción por parte del dueño o el reconocimiento del derecho de éste por parte de quien pretende usucapir, se interrumpe el plazo para la prescripción, lo que inutiliza el plazo transcurrido con anterioridad.

Es pacífica la posesión que se ejerce sin violencia. Por ello, cuando se entra en posesión en virtud de actos violentos, el cómputo del plazo para la prescripción inicia hasta que los actos de violencia cesan. Además, para que la posesión se considere pacífica no debe estar sometida a controversia judicial –ni sobre la propiedad ni sobre la posesión– durante todo el lapso requerido para que opere la prescripción. Por tanto, la interposición de una demanda o de algún recurso interrumpe la prescripción.

Finalmente, es pública la posesión que se ejercita de modo tal que conocen de ella no sólo los que tengan interés en interrumpirla, sino todo el mundo.



Ello, en oposición a la posesión clandestina, esto es, la que se oculta de quienes pueden tener interés en interrumpirla.

TEMA. Marco normativo mexicano que regula la prescripción de bienes inmuebles.

En efecto, los artículos 1152 y 1156 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México establecen lo siguiente:

"Artículo 1152. Los bienes inmuebles se prescriben:

"I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

"II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

"III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;

"IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél."

"Artículo 1156. El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este código para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido, por ende, la propiedad."

Los artículos previamente transcritos establecen que los bienes inmuebles se prescriben en: **a) cinco años**, cuando se poseen en concepto de propietario de buena fe, ejercida en forma pacífica, continua y pública; **b) cinco años**, cuando



los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión; y **c) diez años**, cuando se poseen de mala fe, siempre que esa posesión sea en concepto de propietario, de manera pacífica, continua y pública.

En el entendido de que en cualquiera de las referidas hipótesis **siempre** debe demostrarse la causa generadora de la posesión.

Así, aquel que ha poseído un inmueble por el tiempo y con las condiciones exigidas por la ley para adquirirlo por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que se ha adquirido, por ende, la propiedad del inmueble.

Por su parte, los artículos 1151, 806 y 826 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México establecen lo siguiente:

"Artículo 1151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

"Artículo 806. Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

"Entiéndase por título la causa generadora de la posesión."



"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción."

De los artículos previamente transcritos deriva, en la parte que interesa, **que si bien la legislación establece que es poseedor de mala fe**, el que entra a la posesión sin título alguno para poseer, así como el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho, y que se entiende por título la causa generadora de la posesión, lo cierto es que incluso en el caso específico de la prescripción de mala fe, se exige que la posesión se tenga en concepto de propietario o dueño, y no únicamente de manera pacífica, continua y pública.

TEMA. Valoración probatoria.

Este tema también ya fue desarrollado en la contradicción de tesis 317/2018, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "PRESCRIPCIÓN POSITIVA O USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA NO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR POR PARTE DEL ACTOR LOS ATRIBUTOS DE LA POSESIÓN, AL REQUERIRSE DE OTRA U OTRAS PROBANZAS PARA SU CONSTATACIÓN (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE TLAXCALA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).", en la que se razonó lo siguiente:

En relación con la prueba en sentido amplio puede definirse como "el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles" y que acorde con lo dispuesto por el artículo 1205 del Código de Comercio, son admisibles como medios probatorios todos aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador, acerca de los hechos controvertidos o dudosos.

También refiere que en la doctrina procesal, de acuerdo con los sistemas de valoración de la prueba, surgen tres posibilidades para los Jueces, la primera, que se vea en la necesidad de atribuir a la prueba el valor que la ley establece; la segunda, que libremente, según su arbitrio, atribuya a la prueba el valor que en conciencia y conforme a un sano juicio deba tener, y la tercera, que dentro de ciertas limitaciones pueda libremente apreciarla en conciencia. Cada una de estas tres posiciones, doctrinalmente ha recibido los nombres de: valoración



de la prueba legal o tasada, libre apreciación de la prueba, o sistema mixto por participar simultáneamente de las particularidades de las dos primeras.

En el primer sistema, el legislador de antemano fija al Juez las reglas precisas y concretas para apreciar la prueba, que se traslucen en una verdadera acotación del criterio judicial, es decir, existe una regulación legislativa que constriñe al Juez a reglas abstractas preestablecidas que le indican la conclusión a que debe llegar forzosamente al valorar determinados medios de prueba.

Por otro lado, el segundo sistema, de la libre apreciación de las pruebas, está basado en la circunstancia de que el Juez, al juzgar, forme su convicción acerca de la verdad de los hechos afirmados en el procedimiento libremente por el resultado de las pruebas, es decir, empleando las reglas de la lógica, la experiencia y el conocimiento de la vida; se establece como requisito obligado en este sistema, la necesidad de que el Juez, al valorar la prueba, motive en su resolución el criterio en que basa su apreciación. Consecuentemente, si bien el sistema de que se trata no autoriza al Juez a valorar las pruebas a su capricho, o a entregarse a la conjetura o a la sospecha, sí supone una deducción racional partiendo de datos fijados con certeza.

En ese orden de ideas, los medios probatorios tienen una importancia esencial dado que su función es formar el convencimiento del juzgador sobre la verdad de los hechos objeto del proceso, los cuales se rigen de acuerdo con los principios de pertinencia y de utilidad. El primero de ellos implica que la prueba debe ser idónea para llegar al conocimiento de la verdad; mientras que el segundo significa que su empleo se justifica en la medida que conduzca a lograr lo que se pretende.

En ese sentido, la finalidad de los medios probatorios consiste en la verificación de las afirmaciones de hechos que formulan las partes en un proceso, es decir, que el juzgador se cerciore respecto a los hechos, discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulta necesario para la solución de un conflicto sometido al conocimiento de su jurisdicción.

TEMA. Debe exigirse una prueba suficiente con la que se acredite de modo contundente la causa generadora de la posesión, para la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva de mala fe.



En principio, debe señalarse que con relación a la acepción "en concepto de propietario", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 12/2000, que integró la jurisprudencia 1a./J. 40/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 320, con número de registro: 189280, determinó lo siguiente:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL CONTRATO DE COMPRAVENTA ES UN MEDIO APTO PARA ACREDITAR LA POSESIÓN EN CONCEPTO DE DUEÑO, AUN CUANDO SE ENCUENTRE PENDIENTE DE SATISFACER EL PAGO RESPECTIVO. Para **demostrar la posesión en concepto de dueño es necesario acreditar la existencia de un título del que se derive la posesión originaria**, es decir, de un título cuya naturaleza sea traslativa de dominio; por consiguiente, **si el contrato de compraventa, cuando es de fecha cierta y tratándose de un bien cierto y determinado, tiene tal carácter, es inconcuso que es apto para acreditar que el comprador posee a título de dueño**, resultando irrelevante la falta de pago del precio, pues ese incumplimiento no afecta el carácter de la posesión originaria del comprador, la cual se detenta en virtud de un título cuya finalidad es la transmisión permanente de la propiedad, misma que no se altera por la omisión en el pago, toda vez que ello es materia del cumplimiento del contrato, que no modifica su naturaleza y, por ende, la de la posesión originaria."

De la ejecutoria que dio origen a la citada jurisprudencia, se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

- Que para usucapir un bien raíz, es necesario que la posesión se tenga en concepto de dueño o propietario, ya que si el artículo 826 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, ordena que sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída, puede producir la prescripción, por ello únicamente la prueba de que se posee en ese concepto de propietario o dueño, es lo que puede permitir diferenciar una posesión en concepto de propietario de una posesión derivada o precaria.

- Que la noción "en concepto de dueño", como característica de la posesión apta para la prescripción adquisitiva, tiene sus antecedentes en el concepto de



justo título que exigía el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de mil ochocientos ochenta y cuatro, pero que al suprimirse la exigencia del justo título y sustituirse por el concepto de dueño, se armonizaron las diversas disposiciones que regulan la prescripción positiva, **de manera que al eliminarse la exigencia del justo título, implícitamente se contempló que un acto ilícito de apropiación era apto para demostrar la posesión en calidad de propietario.**

- Que el anterior código de mil ochocientos ochenta y cuatro, regulaba tanto la posesión fundada en justo título y de buena fe, como la posesión sin justo título y de mala fe, ya que con relación a esta última, disponía que todos los bienes inmuebles se prescribían en veinte años con mala fe; en cambio, la legislación actual eliminó el requisito del justo título, y en lo que concierne a la prueba del origen de la posesión, reguló sistemáticamente la obtenida mediante un hecho ilícito, como por ejemplo, el despojo o la usurpación.

- Que **la posesión en concepto de dueño se puede demostrar**, o bien, mediante un acto jurídico que tenga como finalidad la transmisión de la propiedad, **o bien, mediante un acto ilícito de apropiación.**

- La posesión en concepto de dueño (o propietario), admite tres formas: a) poseer con justo título objetivamente válido (título con plena validez); b) poseer con justo título subjetivamente válido (creencia fundada respecto de la validez del título) y c) poseer sin título pero con *animus domini*, por virtud de un acto ilícito (generalmente el despojo o la usurpación).

- La posesión en concepto de propietario, en el código vigente, comprende la posesión *animus domini* por virtud de un acto ilícito; ésta es la posesión de mala fe, porque no se tiene título, pero sí se tiene la intención de adueñarse de la cosa y, por tanto, se comienza a poseer por virtud de un hecho ilícito de apropiación, esto es, la posesión tiene su origen en un delito como el despojo, o la usurpación.

- Para adquirir por prescripción, el **origen de la posesión ya sea de buena o mala fe, no sólo debe revelarse, sino también debe probarse de manera**



fehaciente, razón por la cual, la prueba de la posesión de mala fe requiere la demostración del hecho ilícito por virtud del cual se comenzó a poseer.

Una vez puntualizado lo anterior, debe señalarse que la prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el derecho real de propiedad respecto de un bien, mediante la posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable.

Por tanto, si el efecto de la prescripción positiva o usucapión es la adquisición del bien que se ha estado poseyendo, resulta evidente que para acreditar el requisito necesario para que se actualice la prescripción de mala fe, consistente en poseer en concepto de propietario, no sólo se debe revelar la causa generadora de esa posesión con *animus* dominio, sino **además acreditarla con pruebas suficientes**, lo que significa que se deben ofrecer pruebas que permitan demostrar sin lugar a dudas la autenticidad de aquello a lo que se refieren los hechos que se expongan para revelar la causa generadora de la posesión, aunado a que debe probarse que ésta se ejerció de manera pacífica, pública y continua, **por tanto, es necesario ofrecer los medios de convicción que acrediten de manera objetiva que existen bases suficientes para que fundamentalmente se tenga la certeza de que se disponía durante el tiempo que establece la ley, del inmueble que se pretende prescribir como poseedor de mala fe.**

Así, aun cuando en términos de lo dispuesto por el artículo 806 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho, lo cierto es que para demostrar la procedencia de la acción de prescripción de mala fe, **se debe acreditar con pruebas suficientes el hecho que dio origen a esa posesión.**

En la inteligencia de que no toda posesión se considera apta para prescribir, ya que es menester que se **demuestre con pruebas suficientes** y no con simples pruebas presuncionales o indiciarias, la posesión que se adquirió y disfruta en concepto de dueño, pues **únicamente** en esa forma se puede diferenciar una posesión en concepto de propietario de una posesión derivada o precaria.



De otra suerte, se daría lugar a que el simple detentador, el arrendatario, depositario o el comodatario, a su capricho, pudieran constituirse en poseedores aptos para prescribir, cambiando su verdadera condición de poseedores derivados, para pretender luego de cierto tiempo haber adquirido por prescripción, con la sola manifestación de que siempre han poseído con la intención de convertirse en propietario, lo que es jurídicamente inaceptable, en atención a que una posesión derivada o precaria debe continuar con esa calidad.

En efecto, los preceptos que regulan lo relativo a la prescripción de bienes inmuebles, no tendrían razón de ser, si sólo se exigiera la revelación del origen de la posesión y permitiera acreditarla con pruebas indiciarias o presuncionales que no son suficientes para probar la posesión de mala fe en concepto de propietario.

Así las cosas, si el poseedor pretende que se declare su adquisición por usucapión, por haber poseído la cosa durante diez años en su concepto de dueño, aunque de mala fe, debe exigírsele que acredite de manera **eficaz** el hecho generador de la posesión con pruebas que lo demuestren, pues siendo un elemento de la prescripción, que la posesión se tenga en concepto de dueño o propietario, la carga de la prueba corresponde a quien pretende usucapir, en los términos del artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que dispone que las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones.

Empero, no puede tratarse de "**cualquier**" prueba, sino deben ser medios probatorios suficientes para acreditar la causa generadora de la posesión para que proceda la acción de prescripción adquisitiva de mala fe, esto es, no basta que el actor exponga los hechos por los que se encuentra en posesión del inmueble y ofrezca pruebas, ya que éstas deben ser aptas y suficientes para demostrar de modo contundente la causa generadora de la posesión.

Así, sólo cuando se ofrezcan pruebas suficientes para acreditar la causa generadora de la posesión y se desprenda que se trata de una posesión originaria, el juzgador estará en posibilidad de determinar a partir de qué momento



se debe computar el término de diez años; además de que durante dicho plazo se ejerció esa posesión de manera pública, pacífica y continua.

Por todas las razones expuestas, se concluye que cuando se ejerce la acción de prescripción positiva de mala fe, deben ofrecerse pruebas aptas y suficientes para probar con certeza tanto la causa generadora de la posesión como los atributos que conforme a la ley ésta debe tener.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, a continuación:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. QUIEN SE OSTENTE POSEEDOR DE MALA FE, DEBE OFRECER UNA PRUEBA SUFICIENTE CON LA QUE SE ACREDITE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron criterios discrepantes al analizar el acreditamiento del primer elemento de la acción de prescripción positiva de mala fe, que es la causa generadora de la posesión en calidad de dueño o propietario, pues mientras uno sostuvo que cuando se ejerce la prescripción de mala fe, únicamente deben acreditarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho jurídico generador de la posesión, el otro consideró que debe exigirse un estándar probatorio elevado a fin de que el accionante revele y acredite, en forma fehaciente, dicha causa generadora de su posesión, así como las características de dicha posesión durante diez años.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que no basta con revelar la causa y exhibir pruebas que no demuestren de manera contundente la causa generadora de la posesión de mala fe de forma indudable, porque sólo cuando se pruebe de modo eficaz la causa generadora de la posesión y se desprenda que se trata de una posesión originaria puede tener lugar la prescripción adquisitiva, lo que es necesario para que el juzgador esté



en posibilidad de determinar a partir de qué momento se debe computar el término legal de diez años, además de que deberá acreditarse también que durante dicho plazo se ejerció esa posesión de manera pública, pacífica y continua.

Justificación: La prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el derecho real de propiedad respecto de una cosa mediante la posesión pública, pacífica, continua y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable; por tanto, si el efecto de la prescripción positiva o usucapión es la adquisición del dominio de un bien que se ha estado poseyendo, resulta evidente que para acreditar el requisito necesario para que se actualice la prescripción de mala fe, consistente en poseer en concepto de propietario, no sólo se debe revelar la causa generadora de esa posesión en concepto de propietario, sino además debe acreditarse a través de pruebas aptas y suficientes, que demuestren con certeza la autenticidad de las manifestaciones expresadas en los hechos para revelar la causa generadora de la posesión, aunado a que debe probarse que ésta se ejerció de manera pacífica, pública y continua, por tanto, es necesario ofrecer los medios de convicción que acrediten de manera objetiva que existen bases suficientes para que fundadamente se tenga la certeza de que el actor disponía del inmueble que se pretende prescribir como poseedor de mala fe. Por ende, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 806 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer, lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho, también es verdad que para demostrar la procedencia de la acción de prescripción de mala fe, se debe acreditar con pruebas suficientes el hecho que dio origen a esa posesión.

Por lo expuesto y fundado, SE RESUELVE:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada por cuanto hace a los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del



Primer Circuito, en los términos expuestos en el considerando tercero de la presente resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, conforme a la tesis que ha quedado redactada en esta resolución.

CUARTO.—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 de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx. En su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por **unanidad** de dieciséis 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, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco J. Sandoval López.

El Magistrado Francisco Javier Sandoval López anunció que reservaba su derecho de formular voto concurrente.

Fue ponente la Magistrada Luz Delfina Abitia Gutiérrez. Secretaria: Francisca Cortés Salazar.

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.

Nota: La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 317/2018 y 12/2000 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 897, con número de registro digital: 29549, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 321, con número de registro digital: 7253, respectivamente.

Esa sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. QUIEN SE OSTENTE POSEEDOR DE MALA FE, DEBE OFRECER UNA PRUEBA SUFICIENTE CON LA QUE SE ACREDITE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron criterios discrepantes al analizar el acreditamiento del primer elemento de la acción de prescripción positiva de mala fe, que es la causa generadora de la posesión en calidad de dueño o propietario, pues mientras uno



sostuvo que cuando se ejerce la prescripción de mala fe, únicamente deben acreditarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho jurídico generador de la posesión, el otro consideró que debe exigirse un estándar probatorio elevado a fin de que el accionante revele y acredite, en forma fehaciente, dicha causa generadora de su posesión, así como las características de dicha posesión durante diez años.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que no basta con revelar la causa y exhibir pruebas que no demuestren de manera contundente la causa generadora de la posesión de mala fe de forma indudable, porque sólo cuando se pruebe de modo eficaz la causa generadora de la posesión y se desprenda que se trata de una posesión originaria puede tener lugar la prescripción adquisitiva, lo que es necesario para que el juzgador esté en posibilidad de determinar a partir de qué momento se debe computar el término legal de diez años, además de que deberá acreditarse también que durante dicho plazo se ejerció esa posesión de manera pública, pacífica y continua.

Justificación: La prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el derecho real de propiedad respecto de una cosa mediante la posesión pública, pacífica, continua y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable; por tanto, si el efecto de la prescripción positiva o usucapión es la adquisición del dominio de un bien que se ha estado poseyendo, resulta evidente que para acreditar el requisito necesario para que se actualice la prescripción de mala fe, consistente en poseer en concepto de propietario, no sólo se debe revelar la causa generadora de esa posesión en concepto de propietario, sino además debe acreditarse a través de pruebas aptas y suficientes, que demuestren con certeza la autenticidad de las manifestaciones expresadas en los hechos para revelar la causa generadora de la posesión, aunado a que debe probarse que ésta se ejerció de manera pacífica, pública y continua, por tanto, es necesario ofrecer los medios de convicción que acrediten de manera objetiva que existen bases suficientes para que fundadamente se tenga la certeza de que el actor disponía del inmueble que se pretende prescribir como poseedor de mala fe. Por ende, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 806 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para



la Ciudad de México, es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer, lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho, también es verdad que para demostrar la procedencia de la acción de prescripción de mala fe, se debe acreditar con pruebas suficientes el hecho que dio origen a esa posesión.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/13 C (11a.)

Contradicción de tesis 21/2021. Entre las sustentadas por el Tercer y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 7 de diciembre de 2021. Unanimitad de dieciséis 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, 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). Ponente: Luz Delfina Abitia Gutiérrez. Secretaria: Francisca Cortés Salazar.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 761/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.12o.C. 148 C (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. AUNQUE AL POSEEDOR DE MALA FE NO LE ES EXIGIBLE QUE DEMUESTRE EL JUSTO TÍTULO COMO BASE DE SU PRETENSIÓN, ES NECESARIO QUE ACREDITE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1137, con número de registro digital: 2021246, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 152/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, TODA VEZ QUE EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 30 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GERARDO DÁVILA GAONA (PRESIDENTE), JOSÉ LUIS ZAYAS ROLDÁN Y JORGE MERCADO MEJÍA. PONENTE: GERARDO DÁVILA GAONA. SECRETARIA: LILIA DEL CARMEN GARCÍA FIGUEROA.

Cancún, Quintana Roo. El Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito en la sesión ordinaria remota por videoconferencia de **treinta de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el expediente relativo a la contradicción de tesis **5/2021**; y

RESULTANDO

PRIMERO.—**Consideración especial previa.** Con motivo de la emergencia sanitaria que atraviesa el país por el virus COVID-19, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través del Acuerdo General 4/2020, relativo a las medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19 (reformado mediante Acuerdo General 6/2020), suspendió en su totalidad las actividades de los órganos jurisdiccionales del dieciocho de marzo al cinco de mayo de dos mil veinte, así como los plazos y términos procesales, con excepción en la tramitación y resolución de asuntos urgentes.



Por su parte, el artículo 1o., fracción II, del Acuerdo General 8/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19 (reformado mediante Acuerdo General 10/2020), reanudó la posibilidad de resolver aquellos casos ya radicados y que se hubieren tramitado físicamente, en los que únicamente quedara pendiente la emisión de sentencia o resolución final, así como los juicios promovidos en línea.

Asimismo, el artículo 1o., fracción II, del Acuerdo General 13/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19 (reformado mediante los Acuerdos Generales 15/2020 y 18/2020), habilitó la posibilidad de resolver los casos ya radicados y que se hubieren tramitado físicamente, en los que únicamente quedara pendiente la emisión de sentencia o resolución final y los juicios en línea.

De conformidad con los artículos 1o., 2o. y 20 del **Acuerdo General 21/2020**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, se reanudaron las actividades jurisdiccionales (atendiendo a los señalamientos plasmados en dicho Acuerdo General), así como los términos para resolver los diversos asuntos de su competencia.

La vigencia del Acuerdo General 21/2020 ha sido prorrogada a través de los relacionados con los números 25/2020, 37/2020, 1/2021, 5/2021 y 9/2021 por lo que su vigencia transcurre del tres de agosto de dos mil veinte al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

SEGUNDO.—Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante oficio la Magistrada presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito denunció la existencia de una posible contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por ese tribunal, al resolver los recursos de queja 202/2020 y 219/2020, y el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del referido circuito, al fallar el amparo en revisión 307/2018, cuyo tema se concretó en analizar si se actualiza o no una excepción al principio de definitividad, al establecer el Código



de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, mayores requisitos, alcances y plazos que los previstos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión, y por ende, si previo a promover el juicio de amparo, debe agotarse o no el juicio contencioso administrativo en el Estado de Quintana Roo.

TERCERO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis. Por acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno, el Magistrado presidente del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito ordenó formar y registrar el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis bajo el número 5/2021, y la admitió a trámite.

Asimismo, solicitó únicamente a la presidencia del Tercer Tribunal Colegiado de dicho circuito, copia certificada de la ejecutoria del amparo en revisión 307/2018, de su índice, y que informara si el criterio sustentado en el asunto materia de la presente denuncia, se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado, en virtud de que con motivo de la denuncia realizada por la presidenta del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, obra copia certificada de las resoluciones dictadas por el citado tribunal, en las quejas citadas.

Finalmente, en el citado acuerdo se ordenó que una vez recibido el informe solicitado, se diera aviso por correo electrónico al Alto Tribunal, sobre la admisión de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 27, inciso f), del Acuerdo 20/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito.

De igual forma, mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, se dio cuenta con el Acuerdo de cuatro del mes y año citados, signado electrónicamente por la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, con el que remite copia certificada de la ejecutoria emitida en el amparo en revisión 307/2018, e informa que el criterio contenido en la misma estaba vigente. En el mismo auto se dio aviso al Alto Tribunal de Justicia de la Nación, a fin de tener conocimiento sobre la existencia o no de una diversa contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, sobre el tema en cuestión, remitiendo las constancias relativas al oficio en que se denuncia la contradicción, testimonios de las ejecutorias de los tribunales contendientes y acuerdo de admisión de la posible contradicción.

En acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se agregó el oficio firmado electrónicamente por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual informó que no se advirtió la existencia de una contradicción de tesis que guardara relación con el tema materia de la presente.

En el mismo proveído se ordenó turnar el expediente al Magistrado Gerardo Dávila Gaona, para la elaboración del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia legal.** Este Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41 Ter, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹ en relación con el diverso primero transitorio del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, así como los numerales 1o., 2o. y 20 del Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, por tratarse de una posible contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de este circuito.

SEGUNDO.—**Plazo para emitir resolución.** De conformidad con el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,

¹ **Artículo 41 Ter.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos de Circuito para: ... I. Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."



relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, la presente resolución se emite con base en el proyecto presentado en el término legal.

TERCERO.—Legitimación del denunciante. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo,² pues fue denunciada por la presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, que es uno de los órganos contendientes en la presente contradicción.

CUARTO.—Criterios contendientes. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente reproducir las consideraciones y argumentaciones que informan las ejecutorias que emitieron los órganos colegiados de circuito contendientes, al resolver las quejas 202/2020 y 219/2020 y el amparo en revisión 307/2018, de sus índices, respectivamente, que generaron la contradicción de tesis denunciada:

I. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los recursos de queja 202/2020 y 219/2020, sostuvo:

Recurso de queja 202/2020:

"Es esencialmente fundado el agravio, aunque suplido en su deficiencia, conforme a la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ORGANOS REVISOR ADVIERTE EL DESE-

² "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



CHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.' (se transcribe)

"Lo anterior, pues al margen de la hipótesis de competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo en la que el Juez de Distrito encuadró los actos reclamados para establecer la procedencia del juicio de nulidad en su contra, lo cierto es que el quejoso no se encontraba compelido a agotar dicho medio ordinario de defensa, previo a acudir al juicio de amparo.

"Es así, porque en la especie se surte la hipótesis de excepción al principio de definitividad, prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.'

"De lo anterior se advierte, en lo que interesa:

"- En tratándose de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, existe la obligación de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados.



"- Siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso.

"- Sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.

"- Independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

"Ahora bien, en relación con los requisitos que exige la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva, recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alegue tener interés jurídico.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 146/2019, el Pleno de nuestro Alto Tribunal emitió la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), que se reproduce más adelante, en la que llegó a la conclusión antes citada y como justificación de la misma, consideró que de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

"Consideró, que esa conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento,



conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria.

"Dijo que, además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible).

"Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

"Criterio del cual derivó la jurisprudencia referida, que se transcribe a continuación:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil



reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es «la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado», sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este «juicio de ponderación» la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de «tutela anticipada» (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y material-



mente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.’

"Por su parte, en el tema de estudio el artículo 128 de la Ley de Amparo establece:

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"1. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público...’

"De todo lo anterior se obtiene, que los requisitos que exige la Ley de Amparo vigente para conceder la suspensión definitiva, cuando como en el caso, el quejoso alega tener interés jurídico, son:

"- Que la solicite el quejoso.

"- El análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

"Ahora bien, en el auto recurrido, el a quo precisó que los actos reclamados habían sido emitidos por autoridades administrativas estatales que ponían fin a un procedimiento administrativo, a saber, la extinción de asientos registrales y, con lo cual, precisó que contra dichos actos procede dicho juicio de nulidad en términos de la fracción XI del artículo 187 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, entonces si el quejoso no agotó ese medio de impugnación, entonces (sic) el juicio de amparo es improcedente en



términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al no haber agotado el principio de definitividad.

"De lo anterior se advierte que el encargado del despacho del Juzgado Séptimo de Distrito consideró que los actos reclamados ponían fin a un procedimiento administrativo en términos de la fracción XI del artículo 187 del Código de Justicia Administrativa del Estado, sin embargo, los actos encuadran en la diversa hipótesis legal comprendida en la fracción II de dicho numeral, el cual señala que procede el juicio contencioso administrativo contra resoluciones administrativas de organismos públicos estatales o municipales dictadas en perjuicio de particulares.

"...

"No obstante lo anterior, contrario a lo considerado por el encargado del despacho en el auto recurrido, al quejoso no le era exigible agotar el aludido juicio ordinario ante el referido tribunal administrativo, previo a acudir al juicio de amparo, puesto que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo exige mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, circunstancia que como se precisó con antelación, constituye una excepción al principio de definitividad prevista en el primer párrafo de la citada fracción XX del numeral 61 de la Ley de Amparo.

"En efecto, el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado establece: (se transcribe)

"De la porción del numeral transcrito, se obtiene que en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Quintana Roo, se prevé como primer requisito para conceder la suspensión, esencialmente el mismo que en la Ley de Amparo, esto es, que no se afecte el interés social, ni se contravengán disposiciones de orden público.

"Como segundo requisito, se requiere acreditar que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.



"Sin embargo, este último, conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ya citada jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), no constituye un requisito para que se otorgue la suspensión en el juicio de amparo cuando el quejoso alega tener interés jurídico, como es el caso, pues la quejosa reclama una determinación que niega la extinción de asientos registrales, emitida por la Delegación del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Quintana Roo.

"De lo que se sigue que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, efectivamente prevé mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva; de ahí que no resultaba exigible a la quejosa agotar el juicio contencioso administrativo previo a promover el juicio de amparo, por lo que fue incorrecto el desecharse de la demanda, pues en el caso no se surte a plenitud la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

"No es óbice al sentido del presente asunto, el hecho de que se dio vista al recurrente con la posible actualización de una causa de improcedencia; sin embargo, en el transcurso de la vista, esto es, el viernes ocho de enero de dos mil veintiuno, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es de observancia obligatoria a partir del lunes del mismo mes y año para este órgano colegiado de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, que es aplicable al caso y obliga a rectificar el criterio en sentido contrario.

"En ese tenor, y al no advertir motivo manifiesto e indudable que justifique el desecharse de la ampliación por lo que respecta a los nuevos actos reclamados precisados con antelación, debe declararse fundado el recurso de queja y, al efecto, se ordena al Juez de Distrito que provea lo conducente sobre la admisión de la demanda de amparo, de conformidad con el artículo (sic) 112 a 115 de la Ley de Amparo, salvo que se advierta la existencia de otro motivo de improcedencia que resulte ser manifiesto e indudable.

"Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia con clave de tesis 2a./J. 73/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que prevé lo siguiente:



"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.' (se transcribe)

Recurso de queja 219/2020:

"... Su agravio resulta esencialmente fundado, aunque suplido en su deficiencia, conforme a la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.' (se transcribe)

"Lo anterior, pues al margen de la hipótesis de competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo en la que el Juez de Distrito encuadró los actos reclamados para establecer la procedencia del juicio de nulidad en su contra, lo cierto es que el quejoso no se encontraba compelido a agotar dicho medio ordinario de defensa, previo a acudir al juicio de amparo.

"Es así, porque en la especie se surte la hipótesis de excepción al principio de definitividad, prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues dicho numeral dispone que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos, algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin



exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la propia ley reglamentaria.

"De lo anterior se advierte, en lo que interesa:

"- Que en tratándose de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **existe la obligación de agotar** el juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados.

"- **Siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso.**

"- **Sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.**

"- Independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

"Ahora bien, en relación con los requisitos que exige la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva, recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alegue tener interés jurídico.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 146/2019, el Pleno de nuestro Alto Tribunal emitió la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), que se reproduce más adelante, en la que llegó a la conclusión antes citada y, como justificación de la misma, consideró que de acuerdo con la actual redacción del artículo 107,



fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

"Consideró, que esa conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria.

"Dijo que, además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.



"La jurisprudencia de que se trata, es de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL CTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es «la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado», sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este «juicio de ponderación» la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una



redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de «tutela anticipada» (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.'

"Por su parte, el artículo 128 de la Ley de Amparo, en lo conducente establece:

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.'

"De todo lo anterior se obtiene, que los requisitos que exige la Ley de Amparo vigente para conceder la suspensión definitiva, cuando como en el caso, el quejoso alega tener interés jurídico, son:



"- Que la solicite el quejoso.

"- El análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

"Mientras que, en el acuerdo recurrido, el Juez Federal desechó de plano la demanda de amparo por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, primer párrafo, de la Ley de Amparo, pues, a su consideración, en contra de los actos reclamados la parte quejosa debió promover previamente el juicio de amparo, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, ya que los mismos encuadran en el supuesto de procedencia para dicho juicio previsto en el artículo 187, fracción VII, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, de contenido siguiente:

"...

"No obstante lo anterior, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito en el auto recurrido, a la quejosa no le era exigible agotar el aludido juicio ordinario ante el referido tribunal administrativo, previo a acudir al juicio de amparo, puesto que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo **exige mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva**, circunstancia que como se precisó con antelación, constituye una excepción al principio de definitividad prevista en el primer párrafo de la citada fracción XX del numeral 61 de la Ley de Amparo.

"En efecto, el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado establece: (se transcribe)

"De la porción del numeral transcrito, se obtiene que en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Quintana Roo, se prevé como primer requisito para conceder la suspensión, esencialmente el mismo que en la Ley de Amparo, esto es, que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; pero además, contempla un segundo requisito, con-



sistente en acreditar que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado. Extremo este último, que conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ya citada jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), no constituye un requisito para que se otorgue la suspensión en el juicio de amparo cuando el quejoso alega tener interés jurídico, como es el caso, pues la quejosa reclama diversos recibos oficiales de pago de derechos por concepto de licencia en horas extraordinarias, que le fueron emitidos por el director de ingresos de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.

"De lo que se sigue que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, efectivamente prevé mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva; de ahí que no resultaba exigible a la quejosa agotar el juicio contencioso administrativo previo a promover el juicio de amparo, por lo que fue incorrecto el desechamiento de la demanda, pues en el caso no se surte a plenitud la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo. ..."

II. El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 307/2018, consideró:

"A. 90. Calificativa: Los agravios analizados en conjunto son **infundados**.

"B. 91. El principio de definitividad para el caso de actos administrativos, se desprende de los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, y establece la obligación de agotar previamente a la promoción del juicio de amparo, los recursos o medios de defensa ordinarios por virtud de los cuales puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos administrativos reclamados.

"C. 92. Lo anterior, básicamente, porque se estima que el juicio de derechos fundamentales es un medio extraordinario de defensa, que sólo procede cuando se han intentado antes (agotado) los medios ordinarios. De lo contrario, se actualizará la causa de improcedencia conocida como inobservancia al principio de definitividad.



"D. 93. Empero, de esas mismas normas se advierten las siguientes excepciones a ese principio respecto de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo:

"A. Actos que **carezcan** de fundamentación.

"B. Cuando **sólo** se aleguen violaciones **directas** a la **Constitución**.

"C. Cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un **reglamento**, **sin** que la ley aplicable contemple su existencia.

"D. **Exista** juicio, **recurso o medio de defensa** legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, **independientemente** de que el acto en sí mismo sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo, siempre y cuando **conforme** a las **leyes** que los **rijan**:

"D1) **No se suspendan** los efectos de esos actos, ni de oficio ni mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso.

"D2) **Sí suspendan** los efectos del acto, ya sea de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal, pero cuando esa **suspensión**:

"D2.1) **No** tiene los **mismos alcances** que los que prevé la Ley de Amparo.

"D2.2) Exija **mayores requisitos** que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión **definitiva**.

"D2.3) Establezca un **plazo mayor** que el que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión **provisional**.

"E. 94. En relación con la existencia de medio de defensa legal ordinario que prevea la suspensión de los efectos de los actos administrativos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 81/2016, estimó, en lo que interesa, que:



"1. Los conceptos jurídicos utilizados en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: a) Alcances; b) Requisitos; y c) Plazos; son tres aspectos diferenciados que deben considerarse para determinar si debe o no agotarse el principio de definitividad.

"2. Los requisitos para otorgar la suspensión son una carga procesal del demandante, mientras los alcances y los plazos son condiciones ajenas a la voluntad del quejoso, que deben observar las autoridades encargadas de resolver.

"3. Cuando las normas que regulen el medio ordinario de defensa dispongan mayores requisitos o menores alcances para la suspensión de los actos administrativos combatidos, en comparación con los que establece la Ley de Amparo; no es necesario agotar ese medio de defensa ordinario. Tal caso actualiza una excepción al principio de definitividad.

"4. El análisis de los aspectos indicados (alcances, requisitos y plazos), revela que la suspensión prevista por la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas contiene mayores requisitos, menores alcances y plazos más largos que la medida cautelar contemplada en la Ley de Amparo, porque:

"4.1. El solicitante debe exponer las razones por las que estima que se debe otorgar la suspensión y los perjuicios que se causarían en caso de ejecutarse el acto administrativo (mayor requisito).

"4.2. Para que surta efectos la suspensión, el demandante debe otorgar la garantía que señale el Magistrado ponente (menor alcance).

"4.3. No existe certeza respecto del plazo para resolver la suspensión provisional, que podría ser mayor a veinticuatro horas (plazo incierto); mientras que para resolver la suspensión definitiva se establece un plazo de trece días (plazo mayor).



"4.4. De ahí que se presenta una excepción al principio de definitividad y, por ello, no es necesario agotar el recurso previsto en la indicada legislación (Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas).

"F. 95. Esas consideraciones forman parte de las que dieron origen a la jurisprudencia **2a./J. 197/2016 (10a.)**, que enseguida se cita:

"G. 96. 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI LAS LEGISLACIONES QUE RIGEN EL ACTO QUE SE COMBATE ESTABLECEN MAYORES REQUISITOS, MENORES ALCANCES O PLAZOS MÁS LARGOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO (LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS). La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107 de la Constitución Federal y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente, encuentra su justificación constitucional en el derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo establecido en los artículos 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, si en una legislación se prevén mayores requisitos, menores alcances o plazos más largos para la suspensión del acto impugnado que los establecidos en la Ley de Amparo, tal circunstancia se erige en una excepción al principio de definitividad y, por tanto, no es necesario agotar el recurso previsto en dichas legislaciones a efecto de hacer procedente el juicio de amparo. Tal es el caso de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, cuando: i) señala que el solicitante de la suspensión deberá exponer las razones por las que considera que debe otorgarse la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de que se ejecutara el acto administrativo; ii) establece que surtirá sus efectos a partir de que el demandante otorgue la garantía que señale el Magistrado ponente; iii) que se sustanciará el incidente, corriendo traslado a las partes por tres días y se resolverá el incidente planteado una vez desahogadas las pruebas (en un término no mayor a 10 días); y iv) no establece cuál es el término que tiene la autoridad jurisdiccional para resolver sobre la suspensión provisional. Lo que, en suma, implica mayores requisitos y plazos más largos para la obtención de la medida cautelar que los contenidos en la Ley de Amparo.'



"97. De lo anterior puede advertirse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como regla general que si el medio ordinario de defensa dispone mayores requisitos o menores alcances para la suspensión de los actos administrativos combatidos, en comparación con los que establece la Ley de Amparo no es necesario agotar ese medio de defensa ordinario.

"98. También se advierte que, al contrastar la ley local que analizó (Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas) contra la Ley de Amparo, para resolver el tema de contradicción ('determinar si la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto materia de impugnación, que los establecidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo para otorgar dicha medida cautelar en el juicio de amparo; y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso o el recurso de inconformidad previstos en el citado ordenamiento estatal, previamente al juicio de amparo'), la Segunda Sala **concluyó** que la ley local: a) Contiene **mayores requisitos**, b) Prevé **menores alcances**, y c) Dispone **plazos inciertos o mayores**.

"99. Si esto es así, puede advertirse que la excepción al principio de definitividad, que sea susceptible de actualizarse en **cada caso**, está en **función** de las **características** del acto reclamado y la ley que lo rige.

"100. Puede también **reformularse** entonces la **regla general** expresada por la Segunda Sala, para **establecer** que si el medio ordinario de defensa dispone **mayores requisitos, menores alcances, o plazos inciertos o mayores** para la suspensión de los actos impugnados que los establecidos en la Ley de Amparo; entonces se presenta una excepción al principio de definitividad y, por tanto, no es necesario agotar ese medio de defensa ordinario.

"101. Alcanzada esa conclusión, y atento el caso que enfrentó el Juzgado de Distrito del conocimiento, basta **contrastar** si la **suspensión** prevista por el **Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo**, dispone mayores requisitos, menores alcances, o plazos inciertos o mayores para la suspensión de los actos impugnados que los establecidos en la Ley de Amparo.



"102. En el caso que enfrentó el Juzgado de Distrito del conocimiento, la sociedad quejosa promovió juicio de amparo en contra de una orden de inspección y su ejecución que concluyó con la clausura de la negociación mercantil que se dedica al almacenamiento, suministro y comercialización de gas licuado de petróleo. Actos atribuidos a autoridades administrativas distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

"103. Para emprender el **análisis** de la **suspensión** a petición de parte prevista en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en comparación con la establecida en la Ley de Amparo, se seguirá la **metodología** usada por la **Segunda Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), que se cita con posterioridad en esta ejecutoria, en virtud de que analiza el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula la suspensión del acto o resolución impugnada en el juicio de nulidad, por ser de similar contenido con el artículo 134 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

"104. Así, se tiene lo siguiente:

Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo	Ley de Amparo
Requisitos	
La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio.	Debe solicitarse por escrito o de forma oral.
La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el demandante o su representante legal No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y	Que la solicite el quejoso. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.	Podrá concederse la suspensión después de realizar un análisis ponderado de la <i>apariencia del buen derecho</i> , la no afectación del <i>interés social</i> y la no contravención de disposiciones de <i>orden público</i> .



<p>En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.</p>	<p>El quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con el otorgamiento de la suspensión se pudieran causar si no obtuviera sentencia favorable; cuando el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a un tercero.</p>
--	---

Alcances

<p>En tanto que el Código de Justicia Administrativa de marras, ordena que el Magistrado concederá la suspensión determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.</p>	<p>Prevé la obligación del juzgador de fixar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.</p>
--	---

Plazos

<p>Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado.</p>	<p>Se tramitará por cuerda separada en vía incidental.</p>
<p>El Magistrado deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.</p>	<p>La suspensión provisional se concederá al momento de la presentación de la demanda o en el auto de admisión –dentro del plazo de veinticuatro horas– de la demanda, dependiendo el supuesto de que se trate.</p>
<p>El Magistrado requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes.</p>	<p>El órgano judicial señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Resolverá sobre la suspensión en la audiencia incidental (5 días).</p>

"105. Entonces, conforme con los artículos 134 y 135 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal; y ésta se concederá siempre que:



"H. 105.1. No se afecta el interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, y

"I. 105.2. Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

"106. Además, para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los requisitos siguientes:

"J. 106.1. Tratándose de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá sólo si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos; garantía que puede reducirse si el monto de los créditos excede la capacidad económica del solicitante o se trata de un tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria con el pago del crédito impugnado, o bien, si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la garantía se fija discrecionalmente.

"K. 106.2. Si la medida cautelar puede causar daños o perjuicios a terceros, se concede si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause.

"106.3. La suspensión del acto combatido queda sin efectos, si el tercero otorga contragarantía.

"107. En los demás casos, la suspensión se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

"108. En la inteligencia de que la solicitud de la medida cautelar podrá ser formulada en cualquier etapa del juicio de nulidad, mientras no se dicte sentencia firme.

"109. Y el Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.



"110. Bajo este contexto normativo, se está en condiciones de concluir que, previo a acudir al juicio de amparo, si es necesario agotar el juicio contencioso administrativo local, en razón de las consideraciones siguientes:

"111. **Requisitos.** De lo anterior puede advertirse que para la procedencia de la medida cautelar, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado, pues al efecto, aquella legislación, en la fracción I del artículo 134, establece que la solicitud que al respecto presente el actor o su representante legal, se concederá siempre que:

"**110.1** (sic) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"**110.2** (sic) Además de que los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado sean de difícil reparación.

"112. Mientras que la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su ordinal 128, señala como requisitos:

"**L.** 112.1. Que la solicite el quejoso; y

"**M.** 112.2. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Aunado que el numeral 131 dispone que, cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá, cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia es propiamente parte de los requisitos.

"113. Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión, evidencia que tanto en el juicio de nulidad, como en el juicio de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos, debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.



"114. Por lo demás, en ambas legislaciones se prevé que, tratándose de actos de naturaleza fiscal, la suspensión otorgada surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora o ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"115. Contemplan también la posibilidad de reducir el monto de la garantía, cuando la suma de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso y, si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito. Aunque la Ley de Amparo también contempla la hipótesis de cuando habiéndose realizado el embargo por las autoridades fiscales, éste haya quedado firme y los bienes del contribuyente embargados fueran suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal; sin embargo, este aspecto no resulta relevante para el estudio que ahora se analiza, en la medida que se trata de cuestiones de efectividad de la medida precautoria.

"116. Asimismo, existe similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros; los casos en que la medida cautelar quedará sin efectos.

"117. Aunado a que las legislaciones que se comparan son coincidentes en señalar que la suspensión se tramitará por cuerda separada y podrá ser pedida en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

"**118. Alcances.** Los alcances que otorga el código en estudio, a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, en esencia, son los mismos que tiene la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en la medida que la Ley de Amparo prevé la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"119. En tanto que el Código de Justicia Administrativa de Marras, ordena que el Magistrado concederá la suspensión determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.



"120. Alcance que no es menor al que postula la Ley de Amparo, relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva.

"121. Recordando que, de manera general, entendidas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del juicio y evitar daños graves e irreparables con motivo de la tramitación del mismo, las medidas cautelares, tienen como objetivo preservar la materia del juicio, así como asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del gobernado, pueda ser ejecutada eficazmente.

"122. Así, la justicia no sólo vía control constitucional, sino también administrativa, se adecua temporalmente con la realidad jurídica que resuelve, y con ese fin, se agudiza la importancia de las medidas cautelares, como medio de corrección del peligro de la justicia a destiempo, que sin bien protegen provisionalmente los derechos e intereses de los gobernados, también preservan la seriedad de la función jurisdiccional, toda vez que su fin último es garantizar la eficacia de la sentencia, para que la justicia no sea burlada, impidiendo con ello que la pretensión del demandante se malogre por el simple transcurso del tiempo.

"123. Entonces, puede decirse que las medidas cautelares, implican una pretensión de tutela anticipada, o el anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, ya bien sea al servicio del proceso contencioso, o bien, a la protección constitucional de los derechos fundamentales, con la finalidad de salvaguardar el derecho a una sentencia efectiva.

"124. De ahí que si bien, la naturaleza de las medidas cautelares, en términos generales, tienen efectos suspensivos, eventualmente y atendiendo a la naturaleza del acto que se somete al escudriño del órgano jurisdiccional, pueden tener efectos restitutorios.



"125. En la inteligencia de que el deber del Juez de Distrito de llevar a cabo el asomo provisional a la constitucionalidad del acto reclamado y, con base en ello, conceder la suspensión, dictando las medidas oportunas para preservar la materia del juicio, y evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, dependiendo de cada caso particular, sin afectar el interés social, no es un aspecto novedoso de la actual legislación, pues ese imperativo ya existía constitucional y jurisprudencialmente, y derivado de ello, cuando la naturaleza del acto reclamado lo permitiera, también estaba latente la posibilidad de restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado, hasta tanto se dictara la sentencia definitiva, siempre y cuando fuese jurídica y materialmente posible.

"126. (sic) Anteriores consideraciones son coincidentes con la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor:

"127. 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Ley de Amparo prevé la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa que la medida suspensiva siga surtiendo efectos. En tanto que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ordena que el Magistrado instructor determine la situación en que habrán de quedar las cosas cuando concede la suspensión, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal hasta que se dicte sentencia firme. Esta última prevención no es menor al postulado por la Ley de Amparo, relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión definitiva, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte



sentencia definitiva. Con ello, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar, pues un análisis comparativo entre ambas legislaciones evidencia que tanto en el juicio contencioso administrativo, como en el de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, sin que exista afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación, además de concurrir similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, así como en los casos en que la suspensión quedará sin efectos, y ser coincidentes en señalar que ésta se tramitará por cuerda separada y podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.'

"128. **Plazos.** Finalmente, el artículo 134, fracción III, inciso c), del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, prevé que se debe proveer sobre la suspensión solicitada en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud; y el diverso de cinco días para pronunciarse sobre la suspensión definitiva. Tal como se establecen en la Ley de Amparo.

"129. Bajo este contexto normativo, se está en condiciones de concluir que, previo a acudir al juicio de amparo, sí es necesario agotar el juicio contencioso administrativo local, razón por la que resulta **infundado** el agravo propuesto.

"130. **Conclusión:** La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, se actualiza cuando en la legislación que rige el acto reclamado se indique un medio ordinario de defensa que suspenda los efectos del acto, pero establezca mayores requisitos o menores alcances que el segundo de los ordenamientos mencionados para la suspensión definitiva, o plazos inciertos o más largos para la suspensión del acto impugnado que los de la Ley de Amparo para la suspensión provisional. En esos casos, es necesario agotar el medio ordinario de defensa como es el juicio contencioso administrativo local, a efecto de hacer procedente el juicio consti-



tucional. Es así porque el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 134 y 135, prevén los mismos alcances, requisitos y plazos que los que se establecen en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.

"131. Finalmente, cabe resaltar que este criterio no pugna con el diverso adoptado por la mayoría del Pleno de este Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, que quedó registrada bajo la tesis XXVII.3o.64 A (10a.), en virtud de que en ambas se analizan leyes distintas, pues en dicha tesis se analizó la Ley de Justicia Administrativa del Estado abrogada, cuando en esta ejecutoria se analiza el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

"132. Ante lo ineficaz de los agravios procede **confirmar** la sentencia que **sobresee** en el juicio de amparo. ..."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** Con el propósito de dilucidar si existe la contradicción de tesis denunciada, se toma en consideración que en términos de lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República,³ así como en los artículos 225 y 226 de la Ley

³ **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 a las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción de tesis ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de



de Amparo,⁴ en aquellos casos en que se sustenten tesis o criterios discrepantes entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, en asuntos de su competencia, corresponde dilucidar esa contienda al Pleno de Circuito al que pertenecen, quien fijará la jurisprudencia correspondiente; sin que la resolución que decida la contradicción de tesis, afecte las situaciones jurídicas concretas que dieron lugar a los criterios contendientes.

Ahora, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha flexibilizado los criterios para estimar la existencia de la contradicción de tesis, abandonando el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 26/2001, y determinó en la tesis P. XLVII/2009, que debe preferirse la decisión que conduzca a otorgar certidumbre a las decisiones judiciales, a fin de resolver el fondo del problema, realizando todas las aclaraciones que resulten pertinentes.

Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción de tesis ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción de tesis.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción de tesis; ..."

⁴ **Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción de tesis se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas;

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito; y

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



La citada tesis es del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción de tesis 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."⁵

⁵ Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 166996. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.



Este último criterio fue reiterado en la jurisprudencia del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificable con el número P./J. 72/2010, en el que se indicó 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.

El criterio de referencia se encuentra previsto en 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

⁶ Registro digital: 164120, Instancia: Pleno, Novena Época, materia común, Tesis P./J. 72/2010, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Tipo: Jurisprudencia.

"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



Conforme a dicha jurisprudencia, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante en la resolución del asunto, esto es, las diferencias deben referirse a aspectos secundarios o accidentales, que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales respectivos, que partiendo de un mismo punto jurídico, llegan a conclusiones distintas.

Así, para considerar existente una contradicción de tesis deben surtirse los siguientes requisitos:

1. Los tribunales contendientes deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos, debe existir algún punto de contacto, es decir, que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo problema jurídico: sea el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una institución o cualquier otra cuestión jurídica; y,

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."



3. Lo anterior debe 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.

En el caso se actualizan todos los requisitos de referencia, tal como enseña se demostrará:

Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

I. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito del Vigésimo Séptimo Circuito (sic)**, resolvió los recursos de queja 202/2020 y 219/2020, ambas en sesión de veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

El primero de dichos asuntos –recurso de queja administrativo 202/2020– tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución en que la delegación del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en el Estado de Quintana Roo, negó su solicitud de cancelar un embargo asentado en ese registro, en un inmueble de su propiedad; solicitud que se sustentó en que operó la caducidad de ese gravamen.

b) El secretario encargado del despacho de un Juzgado de Distrito, desechó de plano la demanda de amparo, al considerar actualizada, de manera manifiesta e indudable, la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, en razón de que no se había agotado el principio de definitividad previo a la promoción del juicio de amparo, en virtud de que contra el acto reclamado procedía el juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 187, fracción XI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo. Lo anterior, en el entendido de que no se actualizaba ninguna de las hipótesis de excepción contenidas en el primero y segundo párrafos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, toda vez que el mencionado ordenamiento estatal, no prevé mayores plazos, requisitos y alcan-



ces que los establecidos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión de los actos impugnados.

c) Inconforme con el referido acuerdo, el quejoso interpuso el recurso de queja materia de esta contradicción.

El segundo de dichos asuntos –recurso de queja administrativo 219/2020– tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto en contra de los recibos oficiales de pago de derechos por concepto de licencia en horas extraordinarias, emitidos por la Dirección de Ingresos de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.

b) El Juez de Distrito desechó de plano la demanda de amparo, al considerar actualizada, de manera manifiesta e indudable, la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, al considerar que no se había agotado el principio de definitividad previo a la promoción del juicio de amparo, en virtud de que contra los actos reclamados procedía el juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 187, fracción VII, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, el cual no agotó la parte quejosa, antes de acudir al juicio de amparo.

c) Inconforme con el referido acuerdo, la quejosa interpuso el recurso de queja materia de esta contradicción.

En las ejecutorias de ambos recursos de queja, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, en lo que interesa, resolvió lo siguiente:

- Que previo a promover el juicio de amparo, no resulta exigible a la parte quejosa agotar el juicio ordinario ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en virtud de que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo prevé mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, lo que constituye una excepción al principio de definitividad, prevista en el primer párrafo de la fracción XX del artículo 61 de la citada ley.



- Que efectivamente, el ordinal 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, prevé como primer requisito para conceder la suspensión, esencialmente el mismo que se establece en el numeral 128 de la Ley de Amparo, consistente en que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y que como segundo requisito, se requería acreditar que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto reclamado, lo que conforme a la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, no constituía un requisito para que se otorgue la suspensión en el juicio de amparo cuando el quejoso alega tener un interés jurídico.

- Que al respecto, el Pleno del Alto Tribunal consideró que de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es "la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado", sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este "juicio de ponderación" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado, que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

- Consideró, que esa conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria.



• Dijo que, además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de "tutela anticipada" (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual, la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón, no debe perjudicar a quien la tiene, **la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.**

• La jurisprudencia de que se trata, es de rubro y texto siguientes:

• "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO." (se transcribe)

De las ejecutorias anteriores, derivó la tesis XXVII.2o.5 A (10a.), de rubro y texto siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO ES EXIGIBLE AGOTARLO PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL PREVER EL ARTÍCULO 134, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, LO CUAL ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. En la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de título y subtítulo: 'SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.', el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que



se otorgue la suspensión en el juicio de amparo, cuando el quejoso alega tener interés jurídico. En ese contexto, si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, inciso b), establece como requisito para concederla, que se acredite que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado, se concluye que dicho precepto prevé mayores requisitos que los que la Ley de Amparo dispone para conceder la suspensión definitiva. Por tanto, no resulta exigible al quejoso agotar el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa local, previamente a promover el juicio de amparo indirecto, pues la circunstancia indicada constituye una excepción al principio de definitividad, previsto en el artículo 61, fracción XX, de la ley citada."⁷

II. El **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión administrativo 307/2018, en sesión de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto, en contra de la orden de inspección y/o clausura contenida en oficio emitido por el director de Imagen Urbana y Vía Pública del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como su ejecución.

b) El Juez de Distrito, en la sentencia constitucional, sobreseyó en el juicio de amparo, por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, en razón de que la quejosa no observó el principio de definitividad, pues previo a la promoción del juicio de amparo, no acudió al juicio de nulidad establecido en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, sin que se actualizara excepción alguna a dicho principio.

c) Inconforme con el referido acuerdo, la quejosa interpuso el amparo en revisión materia de esta contradicción.

⁷ Registro digital: 2023206. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época, materias común y administrativa. Tesis: XXVII.2o.5 A (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 2, junio de 2021, Tomo V, página 5083. Tipo: aislada.



En la parte conducente, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** resolvió lo siguiente:

- Que los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, establecen la obligación de agotar previamente a la promoción del juicio de amparo, los recursos o medios de defensa ordinarios por virtud de los cuales puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos administrativos reclamados. Lo anterior, básicamente, porque se estima que el juicio de derechos fundamentales es un medio extraordinario de defensa, que sólo procede cuando se han intentado antes (agotado) los medios ordinarios. De lo contrario, se actualizará la causa de improcedencia conocida como inobservancia al principio de definitividad.

- Que de esas mismas normas se advierten las siguientes excepciones a ese principio respecto de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo:

A. Actos que **carezcan** de fundamentación.

B. Cuando **sólo** se aleguen violaciones **directas** a la **Constitución**.

C. Cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un **reglamento**, **sin** que la ley aplicable contemple su existencia.

D. **Exista** juicio, **recurso o medio de defensa** legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, **independientemente** de que el acto en sí mismo sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo, siempre y cuando **conforme** a las **leyes** que los **rijan**:

D1) No se suspendan los efectos de esos actos, ni de oficio ni mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso.

D2) Sí suspendan los efectos del acto, ya sea de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal, pero cuando esa **suspensión**:



D2.1) No tiene los **mismos alcances** que los que prevé la Ley de Amparo.

D2.2) Exija **mayores requisitos** que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión **definitiva**.

D2.3) Establezca un **plazo mayor** que el que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión **provisional**.

- Que de la contradicción de tesis 81/2016, que dio origen a la jurisprudencia **2a./J. 197/2016 (10a.)**, de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI LAS LEGISLACIONES QUE RIGEN EL ACTO QUE SE COMBATE ESTABLECEN MAYORES REQUISITOS, MENORES ALCANCES O PLAZOS MÁS LARGOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO (LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).", podía advertirse que la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como regla general que si el medio ordinario de defensa dispone mayores requisitos o menores alcances para la suspensión de los actos administrativos combatidos, en comparación con los que establece la Ley de Amparo; no es necesario agotar ese medio de defensa ordinario.

- Que también se advierte que, al contrastar la ley local que analizó (Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas) contra la Ley de Amparo, para resolver el tema de contradicción ("determinar si la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto materia de impugnación, que los establecidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo para otorgar dicha medida cautelar en el juicio de amparo; y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso o el recurso de inconformidad previstos en el citado ordenamiento estatal, previamente al juicio de amparo"), la Segunda Sala **concluyó** que la ley local: a) Contiene **mayores requisitos**, b) Prevé **menores alcances**, y c) Dispone **plazos inciertos o mayores**.

- Si esto es así, puede advertirse que la excepción al principio de definitividad, que sea susceptible de actualizarse en **cada caso**, está en **función** de las **características** del acto reclamado y la ley que lo rige.



- Puede también **reformularse** entonces la **regla general** expresada por la Segunda Sala, para **establecer** que si el medio ordinario de defensa dispone **mayores requisitos, menores alcances, o plazos inciertos o mayores** para la suspensión de los actos impugnados que los establecidos en la Ley de Amparo; entonces se presenta una excepción al principio de definitividad y, por tanto, no es necesario agotar ese medio de defensa ordinario.

- Alcanzada esa conclusión, basta **contrastar** si la **suspensión** prevista por el **Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo**, dispone mayores requisitos, menores alcances, o plazos inciertos o mayores para la suspensión de los actos impugnados que los establecidos en la Ley de Amparo.

- Para emprender el **análisis** de la **suspensión** a petición de parte prevista en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en comparación con la establecida en la Ley de Amparo, se seguirá la **metodología** usada por la **Segunda Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), en virtud de que analiza el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula la suspensión del acto o resolución impugnada en el juicio de nulidad, por ser de similar contenido con el artículo 134 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo (realizó un cuadro comparativo).

- Que entonces, conforme con los artículos 134 y 135 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal; y ésta se concederá siempre que:

- No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

- Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

- Además, para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los requisitos siguientes:



P. 1. Tratándose de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá sólo si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos; garantía que puede reducirse si el monto de los créditos excede la capacidad económica del solicitante o se trata de un tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria con el pago del crédito impugnado, o bien, si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la garantía se fija discrecionalmente.

Q. 2. Si la medida cautelar puede causar daños o perjuicios a terceros, se concede si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause.

R. 3. La suspensión del acto combatido queda sin efectos, si el tercero otorga contragarantía.

- En los demás casos, la suspensión se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

- En la inteligencia de que la solicitud de la medida cautelar podrá ser formulada en cualquier etapa del juicio de nulidad, mientras no se dicte sentencia firme.

- Y el Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.

- Bajo este contexto normativo, se está en condiciones de concluir que, previo a acudir al juicio de amparo, sí es necesario agotar el juicio contencioso administrativo local, en razón de las consideraciones siguientes:

- **Requisitos.** De lo anterior puede advertirse que para la procedencia de la medida cautelar, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo **no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado**, pues al efecto, aquella legis-



lación, en la fracción I del artículo 134, establece que la solicitud que al respecto presente el actor o su representante legal, se concederá siempre que:

- No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

- Además de que los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado sean de difícil reparación.

- Mientras que, la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su ordinal 128, señala como requisitos:

- Que la solicite el quejoso; y

- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. **Aunado a que el numeral 131 dispone que, cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá, cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia es propiamente parte de los requisitos.**

- Que entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión, evidencia que **tanto en el juicio de nulidad, como en el juicio de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.**

Por lo demás, en ambas legislaciones se prevé que, tratándose de actos de naturaleza fiscal, la suspensión otorgada surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora o ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

- Contemplan también la posibilidad de reducir el monto de la garantía, cuando la suma de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso y, si



se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito. Aunque la Ley de Amparo también contempla la hipótesis de cuando habiéndose realizado el embargo por las autoridades fiscales, éste haya quedado firme y los bienes del contribuyente embargados fueran suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal; sin embargo, este aspecto no resulta relevante para el estudio que ahora se analiza, en la medida que se trata de cuestiones de efectividad de la medida precautoria.

- Asimismo, existe similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros; los casos en que la medida cautelar quedará sin efectos.

- Aunado a que las legislaciones que se comparan son coincidentes en señalar que la suspensión se tramitará por cuerda separada y podrá ser pedida en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

- **Alcances.** Los alcances que otorga el código en estudio, a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, en esencia, son los mismos que tiene la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en la medida que la Ley de Amparo prevé la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

- En tanto que el Código de Justicia Administrativa de marras, ordena que el Magistrado concederá la suspensión determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

- Alcance que no es menor al que postula la Ley de Amparo, relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva.



- Recordando que, de manera general, entendidas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del juicio y evitar daños graves e irreparables con motivo de la tramitación del mismo, las medidas cautelares tienen como objetivo preservar la materia del juicio, así como asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del gobernado, pueda ser ejecutada eficazmente.

- Así, la justicia no sólo vía control constitucional, sino también administrativa, se adecua temporalmente con la realidad jurídica que resuelve, y con ese fin, se agudiza la importancia de las medidas cautelares, como medio de corrección del peligro de la justicia a destiempo, que bien protegen provisionalmente los derechos e intereses de los gobernados, también preservan la seriedad de la función jurisdiccional, toda vez que su fin último es garantizar la eficacia de la sentencia, para que la justicia no sea burlada, impidiendo con ello que la pretensión del demandante se malogre por el simple transcurso del tiempo.

- Entonces, puede decirse que las medidas cautelares implican una pretensión de tutela anticipada, o el anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, ya bien sea al servicio del proceso contencioso, o bien, a la protección constitucional de los derechos fundamentales, con la finalidad de salvaguardar el derecho a una sentencia efectiva.

- De ahí que, si bien la naturaleza de las medidas cautelares, en términos generales, tienen efectos suspensivos, eventualmente y atendiendo a la naturaleza del acto que se somete al escudriño del órgano jurisdiccional, pueden tener efectos restitutorios.

- En la inteligencia de que el deber del Juez de Distrito de llevar a cabo el asomo provisional a la constitucionalidad del acto reclamado y, con base en ello, conceder la suspensión, dictando las medidas oportunas para preservar la materia del juicio, y evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, dependiendo de cada caso particular, sin afectar el interés social, no es un aspecto novedoso de la actual legislación, pues ese imperativo ya existía constitucional y jurisprudencialmente, y derivado de ello, cuando la naturaleza del acto reclamado lo permitiera, también estaba latente la posibilidad de resta-



blecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado, hasta tanto se dictará la sentencia definitiva, siempre y cuando fuese jurídica y materialmente posible.

- (sic) Anteriores consideraciones son coincidentes con la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.),⁸ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."

- **Plazos.** Que el artículo 134, fracción III, inciso c), del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, prevé que se debe proveer sobre la suspensión solicitada en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud; y el diverso de cinco días para pronunciarse sobre la suspensión definitiva. Tal como se establecen en la Ley de Amparo.

- Bajo este contexto normativo, se está en condiciones de concluir que, previo a acudir al juicio de amparo, sí es necesario agotar el juicio contencioso administrativo local.

- **Conclusión:** La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, se actualiza cuando en la legislación que rige el acto reclamado se indique un medio ordinario de defensa que suspenda los efectos del acto, pero establezca mayores requisitos o menores alcances que el segundo de los ordenamientos mencionados para la suspensión definitiva, o plazos inciertos o más largos para la suspensión del acto impugnado que los de la Ley de Amparo para la suspensión provisional. En esos casos, es necesario agotar el medio ordinario de defensa como es el juicio contencioso administrativo local, a efecto de hacer procedente el juicio constitucio-

⁸ Consultable con el registro digital: 2011289, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, página 1194.



nal. Es así porque el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 134 y 135, prevén los mismos alcances, requisitos y plazos que los que se establecen en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.

- Finalmente, cabe resaltar que ese criterio no pugna con el diverso adoptado por la mayoría del Pleno de este Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, que quedó registrada bajo la tesis XXVII.3o.64 A (10a.), en virtud de que en ambas se analizan leyes distintas, pues en dicha tesis se analizó la Ley de Justicia Administrativa del Estado abrogada, cuando en esa ejecutoria se analiza el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

La referida ejecutoria dio origen a la tesis siguiente:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. DEBE AGOTARSE, PREVIO A PROMOVER EL AMPARO, AL ESTABLECER EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL LOS MISMOS ALCANCES, REQUISITOS Y PLAZOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. La excepción al principio de definitividad prevista en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, se actualiza cuando en la legislación que rige el acto reclamado se indique un medio ordinario de defensa que suspenda sus efectos, pero establezca mayores requisitos o menores alcances que el segundo de los ordenamientos mencionados para otorgar la suspensión definitiva, o plazos inciertos o más largos para la suspensión del acto impugnado que los de la ley señalada para la suspensión provisional. En esos casos, es innecesario agotar el medio ordinario de defensa, a efecto de hacer procedente el juicio constitucional. En este contexto, al prever los artículos 134 y 135 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo los mismos alcances, requisitos y plazos que los que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión provisional, no se actualiza la excepción mencionada, por lo que debe agotarse el juicio contencioso administrativo local, previo a promover el amparo."⁹

⁹ Registro digital: 2019103. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. materias común y administrativa. Tesis: XXVII.3o.76 A (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2482, Tipo: aislada



Luego, se precisa el criterio judicial que ejercieron los órganos colegiados contendientes, respecto del cual ejercieron arbitrio judicial.

El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, en los recursos de queja 202/2020 y 219/2020, resolvió que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo –artículo 134, fracción I–, prevé mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna en el numeral 128 para conceder la suspensión, lo que constituye una excepción al principio de definitividad, prevista en el primer párrafo de la fracción XX del artículo 61 de la citada ley, y por ende, previo a promover el juicio de amparo, no resultaba exigible a la parte quejosa agotar el juicio ordinario ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

b) El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en el amparo en revisión administrativo 307/2018, resolvió que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, **no prevé mayores requisitos** que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado de manera general –esto es, cuando el quejoso alega tener un interés jurídico, o bien, interés legítimo, en términos de los numerales 128 y 131 de la Ley de Amparo–. Además, que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 134 y 135 prevén los mismos alcances y plazos que los que se establecen en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional; que en consecuencia, previo a acudir al juicio de amparo, sí es necesario agotar el juicio contencioso administrativo local.

Segundo requisito: Existencia de un punto de toque entre los ejercicios interpretativos respectivos.

Este Tribunal Pleno considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes, existe un punto de toque entre las resoluciones emitidas en los recursos de queja 202/2020 y 219/2020, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el amparo en revisión administrativo 307/2018, da estadística del Tercer órgano colegiado del mismo circuito.



Lo anterior, pues ambas analizaron el mismo problema jurídico, es decir, si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo en el Código de Justicia Administrativa Local, exige mayores requisitos que la Ley de Amparo, para conceder la suspensión del acto impugnado; ello para determinar la procedencia del juicio de amparo –cuando se aduce un interés jurídico–, al configurarse o no una excepción al principio de definitividad.

Así, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** resolvió que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo –artículo 134, fracción I–, **prevé mayores requisitos** que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión, por lo que previo a promover el juicio de amparo –cuando se aduce un interés jurídico–, no resulta exigible a la parte quejosa agotar el juicio ordinario ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del mismo circuito** resolvió que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, **no prevé mayores requisitos** que los señalados en la Ley de Amparo, para otorgar la suspensión del acto reclamado, cuando el quejoso alega tener un interés jurídico; razón por la que previo a acudir al juicio de amparo, sí era necesario agotar el juicio contencioso administrativo local.

Es así que se advierte el punto de toque en el criterio de ambos órganos colegiados, en virtud de que se analizó si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, prevé o no mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, para otorgar la suspensión del acto reclamado, en términos de su numeral 128 y, por ende, si se debe promover el juicio contencioso administrativo, previo a la promoción del amparo cuando se aduce un interés jurídico.

Aunado a lo anterior, cabe destacarse que tanto las ejecutorias de los recursos de queja 202/2020 y 219/2020 del **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, como la del amparo en revisión administrativa 307/2018, resuelta por el **Tercer Tribunal Colegiado del mismo circuito**, derivan de asuntos en los cuales la parte quejosa invocó un interés jurídico.



En efecto, los tres asuntos contendientes derivan de juicios de amparo indirecto, en los cuales, un particular y dos personas morales, reclamaron, respectivamente: una resolución en que la delegación del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en el Estado de Quintana Roo, negó su solicitud de cancelar un embargo asentado en ese registro, en un inmueble de su propiedad –amparo origen del recurso de queja 202/2020–; los recibos oficiales de pago de derechos por concepto de licencia en horas extraordinarias, emitidos por la Dirección de Ingresos de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo –amparo indirecto del que deriva el recurso de queja 219/2020–; y la orden de inspección y/o clausura contenida en el oficio emitido por el director de Imagen Urbana y Vía Pública del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como su ejecución –amparo origen del amparo en revisión administrativo 307/2018–.

Lo anterior, evidentemente, denota que las quejas no invocaron un interés legítimo, sino un interés jurídico, pues las peticionarias de amparo se ostentaron como titulares de derechos subjetivos, relacionados con una resolución administrativa que niega su solicitud de una cancelación de inscripción en un inmueble de su propiedad, de recibos de pagos de derechos por concepto de licencia en horas extraordinarias y de una resolución administrativa que contiene una orden de inspección y/o clausura.

Por tanto, el punto de contradicción se centra en determinar si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, prevé o no mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, para otorgar la suspensión del acto reclamado, en términos de su numeral 128, y por ende, si se debe promover el juicio contencioso administrativo, previo a la promoción del amparo, cuando se aduce un interés jurídico.

No se pierde de vista que el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al emitir la ejecutoria que contiene, también citó como fundamento el artículo 131 de la Ley de Amparo, en el que se hace referencia a la suspensión cuando el quejoso refiere tener un interés legítimo; sin embargo, al establecer la conclusión de su argumento realizó un pronunciamiento general. Esto es, el referido órgano colegiado no refirió, por ejemplo, que sólo para el caso del interés legítimo, la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para



conceder la suspensión que el código estatal citado, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación administrativa.

Luego, al no haber hecho una distinción como ésa, resulta claro que como se dijo, hizo un pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte, esto es, cuando se aduce ya sea un interés legítimo o bien un interés jurídico, respecto del acto reclamado.

Se asevera esto, ya que en la ejecutoria relativa, el Tercer Tribunal Colegiado invocó el artículo 128 de la Ley de Amparo, en el cual se regula la suspensión a petición de parte cuando se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, así como el diverso artículo 131 de la Ley de Amparo, que precisa en qué casos procede la suspensión cuando se alega un interés legítimo.

Incluso, el órgano colegiado citado, transcribió el artículo 139 de la Ley de Amparo, que establece: *"En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo."*

Lo expuesto, pone en relieve que el Tercer Tribunal Colegiado no refirió, que sólo para el caso del interés legítimo la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para conceder la suspensión que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación procesal administrativa.

Luego, al no haber hecho una distinción como ésa, como se dijo previamente, resulta claro que el referido órgano hizo un pronunciamiento general



respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte, esto es, cuando se aduce ya sea un interés legítimo o bien un interés jurídico respecto del acto reclamado.

Además, se reitera, la ejecutoria del amparo en revisión administrativa 307/2018, resuelta por el **Tercer Tribunal Colegiado del mismo circuito**, deriva de un asunto en el cual la parte quejosa invocó un interés jurídico, al tener su origen en un juicio de amparo indirecto, en el cual una persona moral reclamó la orden de inspección y/o clausura contenida en el oficio emitido por el director de Imagen Urbana y Vía Pública del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como su ejecución –amparo origen del amparo en revisión administrativo 307/2018–.

Lo cual evidencia que la quejosa no invocó un interés legítimo, sino un interés jurídico, pues la peticionaria de amparo se ostentó como titular de un derecho subjetivo, relacionado con una resolución administrativa que contiene la orden de inspección y/o clausura.

En suma, debe considerarse que el criterio del referido órgano colegiado, abarca los requisitos para conceder la suspensión tanto cuando se alega interés legítimo, como cuando se invoca un interés jurídico.

Similares consideraciones sostuvo el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 146/2019, entre las sustentadas entre la Primera y Segunda Salas –esta última al emitir la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), que precisamente sirvió de base al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, para fijar la metodología empleada para comparar los requisitos, alcances y plazos entre el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y la Ley de Amparo, y establecer el criterio que contiene, derivado del amparo en revisión administrativa 307/2018–.¹⁰

¹⁰ "... la Segunda Sala, sostuvo una postura diversa, pues concluyó de manera general (esto es, cuando el quejoso alega tener un interés jurídico, o bien, interés legítimo) que uno de los requisitos para que proceda la suspensión en el juicio de amparo es acreditar el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.

"...



No obstante, como se precisó, el punto de contradicción entre los Tribunales Colegiados contendientes y materia de esta ejecutoria, se centra en deter-

"Ahora bien, es importante destacar que el punto de contradicción se actualiza sólo por cuanto hace al supuesto en el cual la suspensión es solicitada por la parte quejosa aduciendo un interés jurídico respecto del acto reclamado.

"...

"En cambio, al resolver la contradicción de tesis 222/2015, la Segunda Sala realizó un pronunciamiento que tiene por objeto establecer consideraciones generales en relación con la regulación de la suspensión del acto reclamado, esto es, abarca supuestos en los cuales el quejoso aduce (expresa o tácitamente) tener, ya sea un interés jurídico, o bien, un interés legítimo.

"Se asevera esto, ya que en el considerando quinto de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 222/2015 la Segunda Sala citó los artículos 128, 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo, en los cuales se regula la suspensión a petición de parte cuando se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, así como el diverso artículo 131 de la Ley de Amparo que precisa en qué casos procede la suspensión cuando se alega un interés legítimo.

"Incluso, en la foja 45 de la ejecutoria mencionada, la Segunda Sala refirió que conforme al artículo 139 'cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.'

"Aunado a lo anterior, la contradicción de tesis 222/2015 resuelta por la Segunda Sala deriva de asuntos en los cuales la parte quejosa invocó un interés jurídico.

"...

"En efecto, uno de los criterios ahí contendientes (en la contradicción 222/2015) fue el derivado del amparo en revisión 150/2015 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, respecto del cual se narraron los antecedentes que se transcriben a continuación:

"...

"Tal y como se aprecia, el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 150/2015, y que contendió en la contradicción de tesis 222/2015, fue emitido en un asunto en el cual el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que realizó el ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa; lo cual, evidentemente, denota que la quejosa no invocó un interés legítimo, sino un interés jurídico, pues la peticionaria de amparo se ostentó como la titular del derecho a una pensión de la cual ya disfrutaba, pero que, dijo, había sido modificada por un acto de autoridad.

"• El otro criterio que contendió en la contradicción de tesis 222/2015 fue el derivado del amparo en revisión 374/2014, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto del cual, se dijo:

"...

"La anterior transcripción evidencia que el segundo criterio contendiente en la contradicción tesis 222/2015 tiene como origen un juicio de amparo en el cual no se invocó un interés legítimo, sino más



minar si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en su artículo 134, fracción I, prevé o no mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado, en términos de su numeral 128, y por ende, si se debe promover el juicio contencioso administrativo, previo a la promoción del amparo, cuando se aduce un interés jurídico.

Sin que exista punto de discrepancia en torno a los requisitos para otorgar la suspensión cuando se aduzca un interés legítimo, entre los previstos en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y la Ley de Amparo –ordinal 131–.

Ello, en tanto que el único que analizó ese tópico fue el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

Cabe precisar que los órganos jurisdiccionales tampoco tienen discrepancia respecto de los alcances y plazos que establece el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, frente a lo que prevé la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión.

bien un interés jurídico, ya que el acto reclamado se hizo consistir en una resolución administrativa en la cual se negó a la persona moral quejosa la inclusión de una patente en la publicación de la Gaceta de la Propiedad Industrial.

"...

"De lo aquí transcrito, se pone en relieve que la Segunda Sala, ni al fijar el punto de contradicción, ni al resolverlo, hizo salvedad alguna en el sentido de que el requisito consistente en 'acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación' resultara exigible como requisito para conceder la suspensión sólo para los casos en que el quejoso aduzca tener un interés legítimo, pero no para cuando alegara tener un interés jurídico.

"No se pierde de vista que la Segunda Sala citó como fundamento el artículo 131 en el que se hace referencia a la suspensión cuando el quejoso refiere tener un interés legítimo; sin embargo, al establecer la conclusión de su argumento realizó un pronunciamiento general. Esto es, la Segunda Sala no refirió, por ejemplo, que sólo para el caso del interés legítimo la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para conceder la suspensión que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación procesal administrativa.

"Luego, al no haber hecho una distinción como ésa, como se dijo previamente, resulta claro que la Segunda Sala hizo un pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte, esto es, cuando se aduce ya sea un interés legítimo o bien un interés jurídico respecto del acto reclamado.

"Por ende, en suma, debe considerarse que el criterio de la Segunda Sala abarca los requisitos para conceder la suspensión tanto cuando se alega interés legítimo como cuando se invoca un interés jurídico."



Lo anterior, porque el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito fue el único que analizó esos aspectos, al superar lo relativo a la comparativa entre los requisitos previstos en ambas legislaciones, para el otorgamiento de la suspensión provisional.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Derivado de lo anterior, este tribunal Pleno observa que los criterios de los tribunales contendientes dan lugar a la formulación de una genuina pregunta.

Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera:

¿El Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión en la ejecución del acto impugnado, que los establecidos en la Ley de Amparo y, en consecuencia, supone una excepción al principio de definitividad para acudir directamente al juicio de garantías, cuando se aduce un interés jurídico?

En este orden de ideas, se desprende la existencia de la contradicción de tesis, pues mientras **un Tribunal Colegiado de Circuito** estimó que sí. El **otro tribunal** determinó que no.

Por lo expuesto, este Pleno de Circuito tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema, para precisar las singularidades de las sentencias en conflicto, fijando como punto de contradicción el determinar:

- Si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión en la ejecución del acto impugnado, que los establecidos en la Ley de Amparo, y en consecuencia, supone una excepción al principio de definitividad para acudir directamente al juicio de amparo, cuando se aduce un interés jurídico.

No es óbice para tener acreditada la existencia de la contradicción de tesis, que el Pleno de este Vigésimo Séptimo Circuito, en la ejecutoria de la contradic-



ción de tesis 4/2018, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos del circuito citado, resuelta el nueve de abril de dos mil diecinueve, en los párrafos del 66 al 78, hubiere analizado lo relativo a la citada excepción al principio de definitividad, entre ambas legislaciones, y determinara que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo prevé la suspensión de los efectos de los actos con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

Lo anterior es así, por cuanto a que ello no fue materia del punto de contradicción fijado en la misma, pues el Pleno de este circuito precisó la situación que enfrentaron los Tribunales Colegiados contendientes y el objeto de la contradicción de tesis, de la siguiente manera:

"23. Situación que enfrentan los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

"23.1 Coincidentes: Ambos tribunales analizaron la observancia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en términos del artículo 187, fracciones XI y XVI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, previo a la promoción del juicio de amparo, tratándose de la determinación que contiene la negativa de una indemnización por responsabilidad patrimonial emitida por una autoridad de la administración pública del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

"23.2 Discrepantes: Ante la ausencia de la legislación en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado de Quintana Roo, si debe o no agotarse, previo a la promoción del juicio de amparo, el juicio contencioso administrativo.

"23.3 El Primer Tribunal Colegiado de este circuito consideró que en el caso, la parte quejosa no está obligada a observar el principio de definitividad, porque para definir cuándo se estará en presencia de una resolución definitiva



que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva el expediente, se requiere de la existencia de la norma reglamentaria en responsabilidad patrimonial, que no ha emitido el legislador y, precisamente la falta de marco aplicable al respecto impide el desechamiento de plano de la demanda de derechos fundamentales.

"23.4 El Tercer Tribunal Colegiado de este circuito sostuvo que el acto combatido encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 187, fracción XI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, ya que se emitió por una autoridad administrativa municipal; puso fin a la instancia y se dictó con apoyo del Reglamento Interior de la Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Tránsito y el Reglamento de Tránsito Municipal, del Municipio de Benito Juárez. Además, el artículo 187, fracción XVI, en relación con el artículo séptimo transitorio, ambos del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, señalan de manera muy puntual que el Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad, es el órgano jurisdiccional competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad patrimonial; por tanto, es ante dicho tribunal administrativo donde el promovente debe acudir para que se ventile un procedimiento de dicha materia –responsabilidad patrimonial–, por lo que, al no surtirse alguna de las excepciones al principio de definitividad, previo a la promoción del juicio de amparo, debe agotarse el juicio contencioso administrativo, sin que sea un obstáculo la ausencia de una legislación estatal aplicable en materia de responsabilidad patrimonial, porque insistió en que el referido órgano jurisdiccional administrativo es el competente para dirimir la controversia de responsabilidad patrimonial.

"24. **Objeto de la contradicción de tesis.** Por las razones expuestas y toda vez que de las constancias de autos se advierte que lo determinado por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes revela una clara contradicción en sus consideraciones y razonamientos, a fin de unificar los criterios sustentados, este Pleno de Circuito formula la siguiente pregunta: **¿Contra la resolución que contiene una negativa de una indemnización originada por una multa emitida por una autoridad municipal debe o no debe agotarse el juicio contencioso administrativo, en términos del artículo 187, fracciones XI y XVI,**



del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, previo a la promoción del juicio de amparo, aun en ausencia del marco normativo en materia de responsabilidad patrimonial para el Estado de Quintana Roo?"

De ahí que al no formar parte del objeto de la contradicción de tesis 4/2018, lo atinente a la actualización o no de la excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo, sustentado en la similitud de los requisitos previstos en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, para el otorgamiento de la suspensión en la ejecución del acto impugnado y la Ley de Amparo.

Entonces, el pronunciamiento efectuado por el Pleno en la ejecutoria relativa, no afecta para tener acreditada la existencia de esta contradicción de tesis.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Como respuesta al cuestionamiento anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por este Pleno de Circuito –que coincide con el del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, al tenor de las consideraciones que se desarrollan en el presente apartado.

Así, se considera que en aras de otorgar una mayor seguridad jurídica, resulta conveniente unificar criterio en estos asuntos, en beneficio y protección de los derechos fundamentales de los individuos que intervienen en un proceso judicial y del sistema jurídico en general.

La jurisprudencia que surge a partir de la resolución de una contradicción de tesis, en virtud de su forma de integración y carácter obligatorio, tiene como finalidad unificar el orden jurídico, lo que afianza el principio de seguridad jurídica, en la medida en que el ciudadano tendrá mayor certeza de la forma en que se le aplicará el derecho.

De igual modo, la previsibilidad y la continuidad de la respuesta de los tribunales constituye también una cuestión de igualdad y seguridad jurídica, es decir, que ante la existencia de supuestos iguales, la solución sea la misma.



De ahí la importancia de fijar un solo criterio que otorgue unidad interpretativa al tema, y por tanto, que las respuestas a la pregunta planteada en esta contradicción, sean semejantes por los juzgadores del circuito.

Así, dado que los criterios contendientes se refieren al principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, y sus excepciones, resulta importante destacar su marco constitucional y legal, siguiendo para ello, las consideraciones destacadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias de las contradicciones de tesis contradicción de tesis (sic) 202/2019 y 81/2016, en los términos siguientes:

Los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.



"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

Ley de Amparo

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

El texto de los preceptos previamente transcritos establece la improcedencia del juicio de amparo indirecto, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin exigir mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva en el juicio de amparo y con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria.



La fracción IV, del artículo 107 de la Constitución Federal, señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean se puedan suspender los efectos de los actos reclamados, con los mismos alcances de la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

En ese sentido, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando en la ley que rige los actos administrativos que se combaten esté previsto algún juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual dichos actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor al que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utilizan, tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) alcances; 2) requisitos; y, 3) plazos, son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad.

Esto, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que **los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante**, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla y, por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C),



DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, ‘... y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional’. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, ‘... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...’. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que ‘El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.’; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se



ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aún dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."¹¹

Es importante destacar que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, hace referencia a la no exigibilidad de mayores requisitos, lo cual significa que si la ley reglamentaria del recurso, juicio o medio de defensa, señala mayores requisitos que los previstos en la referida ley para conceder la suspensión definitiva, el principio de definitividad no debe regir en ese caso concreto y, en consecuencia, previamente a promover el juicio de amparo los quejosos no deberán agotar esos medios ordinarios de impugnación.

Lo anterior se desprende de la tesis 2a. LVI/2000 de esta Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.—De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2008807. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. materias administrativa y común. Tesis: 2a./J. 19/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 783. Tipo: jurisprudencia.



37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. **Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución;** IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."¹²

La excepción al principio de definitividad antes referida encuentra su justificación en el derecho humano de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo contenido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 191539. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 2a. LVI/2000. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, julio de 2000, página 156, Tipo: aislada.

¹³ **"Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

¹⁴ **"Artículo 25.** Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus dere-



Por otra parte, el Alto Tribunal ha establecido que el juicio de amparo constituye un recurso judicial que cumple con las características de eficacia e idoneidad establecidas en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello ha quedado establecido en el siguiente criterio jurisprudencial:

"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconvencionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios

chos 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. ..."



para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo."¹⁵

En concordancia, la exposición de motivos de la Ley de Amparo, publicada el dos de abril de dos mil trece, señala, respecto de la suspensión del acto reclamado, lo siguiente:

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto, como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión, la apariencia del buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión."

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2010984. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 763, Tipo: jurisprudencia.



De lo anterior se desprende que la intención del legislador fue establecer un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora y que dicha medida sea eficaz. Lo cual resulta acorde al derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo.

En las relatadas condiciones, cuando las legislaciones que regulen los juicios, recursos o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se combata el acto reclamado, que **prevean mayores requisitos** o menores alcances para la suspensión de dichos actos que los establecidos en la Ley de Amparo, no es necesario agotarlos. En consecuencia, en dichos casos se actualiza una excepción al principio de definitividad, a efecto de hacer procedente el juicio de amparo.

Establecido lo anterior y atendiendo a la materia de contradicción, es necesario comparar las medidas cautelares establecidas en ambas legislaciones, a efecto de determinar si la legislación del Estado de Quintana Roo, prevé mayores requisitos para su otorgamiento, que los establecidos en la Ley de Amparo, en los juicios de amparo en los que la parte quejosa alega un interés jurídico.

En ese sentido, la suspensión del acto reclamado, prevista en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, se encuentra regulada por el artículo 134.¹⁶ Mientras que la Ley de Amparo exige como requisitos para

¹⁶ **Artículo 134.** La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el demandante o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Se concederá siempre que:

"a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

"b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

"II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

"a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables en el Estado.

"Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

"1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y

"2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.



conceder la suspensión, cuando se alega tener un interés jurídico, los previstos en el numeral 128.¹⁷

Con la finalidad de realizar la comparativa entre ambas legislaciones, en cuanto a los citados requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, se inserta el siguiente cuadro comparativo:

"b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable;

"En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía;

"c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme, y

"d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado.

"III. El procedimiento será:

"a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva;

"b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado;

"c) El Magistrado deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud, y

"d) El Magistrado requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes.

"IV. Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

"V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad."

¹⁷ **"Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.



Código de Justicia Administrativa del
Estado de Quintana Roo

Ley de Amparo
(cuando se aduzca un interés jurídico)

Requisitos de otorgamiento:

La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el demandante o su representante legal.

No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

Que la solicite el quejoso.

Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

T. Bajo ese contexto normativo, es dable concluir que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo establece mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en los juicios de amparo en los que la parte quejosa alega un interés jurídico.

U. Lo anterior, por cuanto a que conforme con el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, para otorgar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, se requiere:

1. Que la solicite el demandante o su representante legal;
2. Que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y;

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, 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."



3. Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

En tanto que de acuerdo con el artículo 128 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión cuando la parte quejosa aduzca un interés jurídico, solamente se exige:

1. Que la solicite el quejoso;
2. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

De la comparativa entre ambas legislaciones, se advierte que la Ley de Amparo no exige como requisito para el otorgamiento de la suspensión cuando se alega un interés jurídico, el relativo a que "**sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado**"; el que sí se contempla en el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

Al respecto, cabe destacar que el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 146/2019, que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), se pronunció en torno a que conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado, no es un requisito para que se otorgue la suspensión a petición de parte, cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

Cierto, en la citada ejecutoria, el Pleno del Alto Tribunal, estableció:

"QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que, conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.



"• Para evidenciar este aserto, conviene destacar que previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, el texto de la fracción X del artículo 107 de la Constitución se encontraba redactado así:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.'

"• Como se ve, hasta el cinco de junio de dos mil once, el artículo 107 de la Constitución establecía que para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, entre otros aspectos, el órgano jurisdiccional debía tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.

"• Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, dicha norma establece:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los pro-



cedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ...'

"• Así, el actual texto constitucional **ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.**

"• Consiguientemente, atendiendo a un elemento histórico de interpretación, en específico, a la evolución jurídica de la regulación constitucional de la suspensión en el juicio de amparo, es factible colegir que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución consistió en que dicho requisito (dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado) en lo sucesivo no fuera exigido a la parte quejosa como una condición para el otorgamiento de la suspensión.

"• Esta conclusión se corrobora si se atiende a la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve



de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma constitucional de que se habla, pues por cuanto hace a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se dijo lo siguiente:

"• Suspensión del acto reclamado.

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los Jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molesten la sensibilidad de la sociedad.'

"• De lo anterior se constata que la eliminación del texto constitucional (específicamente del artículo 107, fracción X) del requisito relativo a la acreditación de la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado, como presupuesto para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, no es un mero yerro legislativo, sino que obedeció a que el órgano reformador de la Constitución, a partir de la generación de un nuevo marco constitucional, buscó sentar las bases de un diseño normativo en el que, **para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.**



"• Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, **cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado' sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.**

"En relación con esto último, conviene tener presente que la 'apariencia del buen derecho' ya ha sido definida previamente por este Alto Tribunal –inclusive así lo reconoce el órgano reformador de la Constitución en la exposición de motivos– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Así, el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución el enunciado normativo relativo a que 'los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria'; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado, debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue que dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una 'condición' para el otorgamiento de la suspensión.

"Esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece.



"En efecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, establecía lo siguiente:

"Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: ...

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.'

"• Como se puede apreciar, en el precedente inmediato de la actual Ley de Amparo sí se preveía de manera expresa dentro del artículo que establecía los requisitos para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a 'que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.'

"En cambio, la Ley de Amparo vigente, en el artículo 128 dispone:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.



"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, 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.'

"• Tal y como se observa, el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: **en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

"En consecuencia, el solo hecho de que el legislador federal, al redactar la nueva Ley de Amparo haya preservado gran parte del contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo anterior, pero en vez de reiterar los tres requisitos exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión, haya reiterado sólo los dos primeros referidos en el numeral 124 (I. Que la solicite el quejoso; y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público) **permite corroborar que su intención fue la de no considerar como requisito de procedencia de la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

"Con lo expuesto hasta ahora es factible colegir que existe una consistencia normativa entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio



de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128) con relación a **que la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.**

"En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, 'la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón.'.

"Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el Juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, **deberá realizar una ponderación entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.**

"Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que **lo relevante para resolver si se concede o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto no es la posibilidad de que la ejecución de éste –el acto de autoridad reclamado– genere o no un daño o perjuicio 'de difícil reparación', pues aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de 'difícil reparación' el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, siempre que se actualicen los presupuestos consistentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.**

"Para comprender esto último, es menester tomar en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha referido que



la suspensión del acto reclamado en el amparo participa de la naturaleza de las medidas cautelares; consiguientemente, *mutatis mutandis*, le resultan aplicables las reglas de tales medidas.

"Y entre los presupuestos para el otorgamiento de las medidas cautelares se encuentran, precisamente, la apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).

"Esto incluso es reconocido y retomado por el legislador federal en el aludido proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, pues ahí se dijo expresamente esto:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado, que la medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"...

"Dichos criterios se fueron apegando a la teoría de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora como elementos para otorgar la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado.

"...'

"Así, la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo quedaron inmersos en los artículos 128 (previamente transcrito) y 138, ambos de la Ley de Amparo. El precepto referido en último término, en lo conducente, establece:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen dere-



cho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; ..."

"Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

"Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

"a) Un efecto conservativo (media conservativa); o

"b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"Esto se desprende del contenido del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, que establece:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.



"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el Juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo o bien uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

"Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas



en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una 'tutela anticipada', pues mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión.

"Lo anterior se traduce en que, ya sea que la afectación (daño o perjuicio) que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de 'difícil reparación con motivo su ejecución', el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, debido a que la finalidad perseguida por el legislador mediante dicha medida suspensiva es que cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.

"Ello, pues el propio legislador fue enfático en que tratándose del juicio de amparo debe imperar el principio general según el cual 'la necesidad de acudir a un proceso para obtener la razón, no debe perjudicar a quien la tiene'.

"Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el Juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (aparición del buen derecho) para que la medida suspensiva deba ser concedida a fin de que, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.

"Es por ello que **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.**

"Corolario de lo anterior, conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico."



Dicha ejecutoria dio origen a la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.),¹⁸ del tenor siguiente:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORGUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contraven-

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2022619. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, página 9. Tipo: jurisprudencia.



ción de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión."

Así, como se obtiene de la ejecutoria y tesis reproducida, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte, en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo, ya no lo es "la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado", sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no



afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es ese "juicio de ponderación" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

Esa conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III, que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria.

Resolvió, además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de "tutela anticipada" (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible).

Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

En ese sentido, se reitera, la Ley de Amparo no exige como requisito para el otorgamiento de la suspensión cuando se alega interés jurídico, el relativo a que "**sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al soli-**



citante con la ejecución del acto impugnado", el que sí se contempla en el artículo 134, fracción I, de la legislación de justicia administrativa estatal.

Entonces, resulta evidente que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo establece mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, lo que se traduce en una excepción al principio de definitividad, y en consecuencia, no es necesario acudir al juicio contencioso previsto en dicha legislación, previo a promover el juicio de amparo, cuando se alega un interés jurídico.

SÉPTIMO.—Tesis que resuelve la contradicción. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, al tenor de la tesis redactada con los siguientes título, subtítulo (sic) y texto:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, TODA VEZ QUE EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos, al analizar si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto impugnado y, en consecuencia, si se configuraba o no una excepción al principio de definitividad para determinar la procedencia de un juicio de amparo cuando se aduce un interés jurídico, pues mientras un órgano colegiado resolvió que la legislación de justicia administrativa estatal, sí establece mayores requisitos y, por ende, se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que no era necesario agotar el juicio contencioso, previo al amparo; el otro estimó que ambas legislaciones preveían los mismos requisitos para suspender la ejecución del acto reclamado, razón por la cual, previo al amparo, debía acudir al juicio contencioso administrativo local.



Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito determina que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo al requerir, para otorgar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante, establece mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado y, en consecuencia, no es necesario acudir al juicio contencioso previsto en dicha legislación, previo a promover el juicio de amparo, cuando se alega un interés jurídico.

Justificación: La fracción IV del artículo 107 de la Constitución General señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean se puedan suspender los efectos de los actos reclamados, con los mismos alcances de la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional. En ese sentido, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando en la ley que rige los actos administrativos que se combaten esté previsto algún juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual dichos actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos, con los mismos alcances y sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor al que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional. Por su parte, el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo establece que para otorgar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado se requiere, entre otros requisitos, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado; requisito que no se exige en el artículo 128 de la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, cuando la parte quejosa aduzca un interés jurídico, como lo estableció el Pleno de la H. Suprema Corte de la Nación en la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN



REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.". Consecuentemente, como la ley local en estudio establece mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que los contenidos en la Ley de Amparo, cuando se alega un interés jurídico, se actualiza una excepción al principio de definitividad, que permite al particular promover el juicio de amparo indirecto, sin acudir previamente al juicio contencioso administrativo.

De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 215, 217, 225 y 226, párrafo primero y fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno de Circuito.

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 5/2021 se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contenciosos y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así se resolvió la contradicción de tesis 5/2021, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito, en sesión virtual ordinaria de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, con residencia en Cancún, Quintana Roo; **por unanimidad** de votos de los Magistrados Gerardo Dávila Gaona (presidente del Pleno y ponente), José Luis Zayas Roldán (integrante del Pleno) y Jorge Mercado Mejía (integrante del Pleno); ante la secretaria de Acuerdos Paola Itzel Rivera López, que autoriza y da fe.



Criterios (sic) contendientes:

Los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los recursos de queja 202/202 y 219/2020, así como por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en la sentencia emitida al resolver el amparo en revisión 307/2018, en sesiones ambas de diez de mayo de dos mil veintiuno.

CERTIFICACIÓN

El licenciado Rogelio Pérez Reyes, secretario de acuerdos del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, a treinta de marzo de dos mil veintidós, certifica que:

Los datos confidenciales contenidos en la versión pública de esta sentencia se encuentran suprimidos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 3, 5, 6, 10, 12, 15, 68, 71, fracción I, 97, 98, fracción III, 103, 104, 108, 109, 110, 113, 118, 119 y 120 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis; por los numerales 1, 4, 7, 11, 12, 13, 18, 23, 25, 68, 73, fracción II, 100, 104, 105, 106, fracción III, 111, 112, 113, fracciones V y X, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince; así como por los preceptos 1, fracción III, 5, fracción XVI, 17, 26, 28, 29, 30, 35, 36, 38, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 63, 65 y 69 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; entre los que destacan los datos siguientes:

- Los nombres, alias, pseudónimos o cualquier otra denominación que identifique o haga identificable a una persona, así como las firmas del quejoso o partes en un juicio, representantes y personas autorizadas, testigos, peritos, terceros mencionados en juicio y cualquier otra persona referida en las constancias del expediente o en la propia sentencia.



- El domicilio de particulares.
- Los números, letras, claves que permitan identificar a una persona.
- Las cuentas bancarias de personas físicas o morales.
- Sueldos y prestaciones de particulares.
- Las características físicas e intelectuales descriptivas de las personas, tales como: color de piel, cabello, iris, estatura, peso, complexión, edad, coeficiente intelectual, discapacidades físicas o mentales.
- Los datos de registro e identificación de vehículos.
- Todo tipo de documento susceptible de contener datos personales o que identifique o hagan identificable a una persona. Lo anterior tiene por objeto garantizar el derecho humano de acceso a la información pública a toda persona que la solicite, así como difundirla con la máxima publicidad, protegiendo en todo momento la información considerada legalmente como confidencial.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), 2a./J. 27/2016 (10a.), 2a./J. 19/2015 (10a.) y 2a./J. 12/2016 (10a.) y aisladas XXVII.2o.5 A (10a.) y XXVII.3o.76 A (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 29902.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE



AMPARO, TODA VEZ QUE EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos, al analizar si el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto impugnado y, en consecuencia, si se configuraba o no una excepción al principio de definitividad para determinar la procedencia de un juicio de amparo cuando se aduce un interés jurídico, pues mientras un órgano colegiado resolvió que la legislación de justicia administrativa estatal, sí establece mayores requisitos y, por ende, se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que no era necesario agotar el juicio contencioso, previo al amparo; el otro estimó que ambas legislaciones preveían los mismos requisitos para suspender la ejecución del acto reclamado, razón por la cual, previo al amparo, debía acudirse al juicio contencioso administrativo local.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito determina que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo al requerir, para otorgar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante, establece mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado y, en consecuencia, no es necesario acudir al juicio contencioso previsto en dicha legislación, previo a promover el juicio de amparo, cuando se alega un interés jurídico.

Justificación: La fracción IV del artículo 107 de la Constitución General señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean se puedan suspender los efectos de los actos reclamados, con los mismos alcances de la Ley Reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor



que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional. En ese sentido, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando en la ley que rige los actos administrativos que se combaten esté previsto algún juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual dichos actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos, con los mismos alcances y sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor al que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional. Por su parte, el artículo 134, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo establece que para otorgar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado se requiere, entre otros requisitos, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado; requisito que no se exige en el artículo 128 de la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, cuando la parte quejosa aduzca un interés jurídico, como lo estableció el Pleno de la H. Suprema Corte de la Nación en la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.". Consecuentemente, como la ley local en estudio establece mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que los contenidos en la Ley de Amparo, cuando se alega un interés jurídico, se actualiza una excepción al principio de definitividad, que permite al particular promover el juicio de amparo indirecto, sin acudir previamente al juicio contencioso administrativo.

PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

PC.XXVII. J/3 K (11a.)

Contradicción de tesis 5/2021. Entre las sustentadas por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito. 30 de noviembre de 2021. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Gerardo Dávila Gaona



(presidente), José Luis Zayas Roldán y Jorge Mercado Mejía. Ponente: Gerardo Dávila Gaona. Secretaria: Lilia del Carmen García Figueroa.

Tesis contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver las quejas 202/2020 y 219/2020, las cuales dieron origen a la tesis aislada XXVII.2o.5 A (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO ES EXIGIBLE AGOTARLO PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL PREVER EL ARTÍCULO 134, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, LO CUAL ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo V, junio de 2021, página 5083, con número de registro digital: 2023206, y

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 307/2018, el cual dio origen a la tesis aislada XXVII.3o.76 A (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. DEBE AGOTARSE, PREVIO A PROMOVER EL AMPARO, AL ESTABLECER EL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL LOS MISMOS ALCANCES, REQUISITOS Y PLAZOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, página 2482, con número de registro digital: 2019103.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 9, con número de registro digital: 2022619.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, RECLAMADO COMO AUTOAPLICATIVO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 128, 138 Y 148 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO, SÉPTIMO, OCTAVO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO SEXTO Y DÉCIMO OCTAVO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE MARZO DE 2022. MAYORÍA DE DIECIOCHO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ARTURO ITURBE RIVAS, ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA, MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA, JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ, ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON, JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ, EMMA GASPAR SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE OJEDA VELÁZQUEZ. DISIDENTES: JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ LOYOLA PÉREZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA Y JUAN CARLOS CRUZ RAZO, ESTOS DOS ÚLTIMOS FORMULARON SENDOS VOTOS PARTICULARES. PONENTE: ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA. SECRETARIA: MIRIAM PÉREZ RAMOS.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria de **ocho de marzo de dos mil veintidós**.

RESULTANDO

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis**. Mediante oficio recibido el **doce de febrero de dos mil veinte** en la presidencia del Pleno en Materia



Administrativa del Primero Circuito, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primero Circuito **denunció la posible contradicción** de criterios sustentados por los Tribunales Colegiados **(a)** Primero, **(b)** Tercero, **(c)** Octavo, **(d)** Décimo Primero, **(e)** Décimo Tercero y **(f)** el Décimo Sexto, en contra del criterio de los Tribunales Colegiados **(g)** Cuarto, **(h)** Séptimo e **(i)** Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja **(a)** Q.A. 11/2020, **(b)** Q.A. 11/2020, **(c)** Q.A. 10/2020, **(d)** Q.A. 377/2019, Q.A. 378/2019, Q.A. 380/2019, Q.A. 384/2019, Q.A. 394/2019, Q.A. 397/2019, **(e)** Q.A. 15/2020, **(f)** Q.A. 8/2020, en contra de lo resuelto en los recursos de queja **(g)** Q.A. 17/2020, **(h)** Q.A. 08/2020 e **(i)** Q.A. 12/2020, respectivamente.

SEGUNDO.—**Admisión.** La presidenta de este Pleno de Circuito, mediante acuerdo de **catorce de febrero de dos mil veinte, admitió a trámite** la denuncia de contradicción de tesis, registró el asunto con el número de expediente **PC01.I.A.08/2020.C**; solicitó a las presidencias de los tribunales contendientes la remisión de archivos digitales de las ejecutorias que pronunciaron en los recursos de queja antes mencionados y que informaran si subsisten los criterios materia de dicha contradicción.

TERCERO.—**Informes rendidos.**

1) En acuerdo de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio que sostuvo en el recurso de queja Q.A. 11/2020 de su índice, se encuentra **vigente**.

2) Por proveído de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Octavo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que se encuentra **vigente** el criterio que sustentó en el recurso de queja Q.A. 10/2020.

3) A través del auto de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Décimo Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que se encuentra **vigente** el criterio que sostuvo en los recursos de queja Q.A. 377/2019, Q.A. 378/2019, Q.A. 380/2019, Q.A. 384/2019, Q.A. 394/2019 y Q.A. 397/2019.



4) En acuerdo de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Décimo Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio que sustentó en el recurso de queja Q.A. 15/2020 se encuentra **vigente**.

5) Por auto de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Décimo Sexto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que se encuentra **vigente** el criterio que sostuvo en el recurso de queja Q.A. 8/2020.

6) Mediante correo electrónico oficial de fecha **veintiséis de febrero de dos mil veinte**, el **Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio que sustentó en el recurso de queja Q.A. 11/2020 se encuentra **vigente**.

Informes rendidos por los Tribunales Colegiados que emitieron criterios contrarios:

1) A través del correo electrónico oficial de fecha **veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno**, el **Cuarto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que se encuentra **vigente** el criterio que sostuvo en el recurso de queja Q.A. 17/2020.

2) Mediante correo electrónico oficial de **diecinueve de febrero de dos mil veinte**, el **Séptimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio que sostuvo en el recurso de queja Q.A. 8/2020 se encuentra **vigente**.

3) Por acuerdo de **veinte de febrero de dos mil veinte**, el **Décimo Octavo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que se encuentra **vigente** el criterio que sustentó en el recurso de queja Q.A. 12/2020.

CUARTO.—**Turno.** Debido al fenómeno de salud SARS-CoV-2 (COVID-19), se suspendieron los plazos en los expedientes tramitados ante el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito; una vez que se reanudaron y al encontrarse debidamente integrado, por acuerdo de **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno**, se **turnó** el asunto al Magistrado Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Adminis-



trativa del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—**Prórroga.** Mediante acuerdo de **veintiuno de octubre de dos mil veintiuno** se acordó de conformidad la solicitud del ponente, en el sentido de la prórroga de quince días para la formulación del proyecto correspondiente.

SEXTO.—Previa convocatoria, en la novena sesión ordinaria celebrada el **catorce de diciembre de dos mil veintiuno**, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al no alcanzar la mayoría, desechó el proyecto propuesto, toda vez que obtuvo una votación de cinco votos a favor y dieciocho en contra y ordenó su retorno.

SÉPTIMO.—**Retorno.** A través del acuerdo de **uno de febrero de dos mil veintidós**, el presidente de este Pleno de Circuito **returnó** el expediente virtual a la Magistrada Alma Delia Aguilar Chávez Nava, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer del asunto, con apoyo en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los numerales 6, 9, 13, fracción VII, 17, fracción III, 18 y primero transitorio del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, puesto que los asuntos de los que deriva el posible punto de divergencia fueron del conocimiento de los Tribunales Colegiados de la materia y circuito en mención.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis fue realizada por parte legítima de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito



al resolver el recurso de queja Q.A. 15/2020, en sesión de catorce de enero de dos mil veinte.

TERCERO.—Criterios contendientes. Las consideraciones sustentadas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados Primero, Tercero, Octavo, Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Sexto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, como sigue:

a) El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 11/2020, resolvió:

"CUARTO.—En el proveído impugnado, la Juez de Distrito negó la medida cautelar solicitada para el efecto de que:

"a) Se suspenda cualquier acto tendente a aplicar la inhabilitación contenida en el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, es decir, la prohibición para ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que transcurran al menos diez años.

"b) Las autoridades se abstengan de iniciar procedimientos administrativos en contra de la quejosa por la probable actualización de alguna falta prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuya sanción se encuentra regulada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"La juzgadora explicó que esas consecuencias, por su naturaleza jurídica, constituyen actos futuros de realización incierta, por lo que no son susceptibles de ser suspendidos.

"Indicó que no existe certidumbre de que esos efectos se realizarán o ejecutarán, es decir, que no son inminentes.

"Señaló que hasta ese momento procesal, no obraba alguna constancia de la que se advierta que las autoridades responsables pretendan llevar a cabo una investigación en contra de la quejosa por la probable comisión de un delito.



"Agregó que, además, respecto de las consecuencias precisadas en el inciso a), en caso de concederse la suspensión, se le darían efectos constitutivos.

"En el primer agravio, la recurrente aduce que el auto combatido transgrede lo previsto por los artículos 126, 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo.

"Expresa que el juicio de amparo se promovió contra normas que son de naturaleza autoaplicativa, pues causan afectación a su esfera jurídica desde su entrada en vigor, por lo que resulta innecesario demostrar que tiene una oferta laboral que no puede aceptar con motivo de la vigencia de los preceptos reclamados, máxime que precisamente lo que busca es que no se le aplique la sanción que coarta su derecho al trabajo y profesión por diez años.

"Alega que la a quo inobservó lo previsto por el artículo 148 de la Ley de Amparo, que reconoce las particularidades de la suspensión cuando el acto reclamado es una norma autoaplicativa.

"Señala que con base en ese numeral, no tenía la obligación de demostrar que la afectación es inminente y real, ya que la medida cautelar es para paralizar los efectos y consecuencias de las disposiciones controvertidas.

"Con la finalidad de dar solución al tema planteado, conviene precisar que la suspensión del acto reclamado constituye una prerrogativa a favor de los particulares, que paraliza o evita que se concreten en su esfera jurídica los efectos y consecuencias de los actos reclamados, conservando la materia del juicio hasta su conclusión e impidiendo que la ejecución ocasione daños de difícil reparación.

"Para su otorgamiento, de conformidad con los artículos 128, 129 y 138 de la Ley de Amparo, es necesario que se corrobore que existe petición expresa del quejoso, que el acto es cierto, que sea susceptible de paralizarse, que no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público y se pondere la apariencia del buen derecho.

"Dicho estudio se debe realizar atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, lo que conlleva valorar si el acto reclamado se proyecta sobre un de-



recho incorporado en la esfera jurídica del quejoso, es decir, si con la suspensión se pretende preservar una prerrogativa con la que cuenta, o bien, incorporar o constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido a los promoventes.

"Lo anterior, porque el objeto de la suspensión es conservar derechos y no constituir prerrogativas a favor de los gobernados, por lo que se debe acreditar fehacientemente que el derecho afectado por el acto de autoridad que se reclama está dentro de su esfera jurídica pues, de no colmarse esa circunstancia, la medida cautelar tendría por efecto constituir el derecho cuya tutela se pretende, situación que está proscrita en términos del párrafo segundo del artículo 131 de la Ley de Amparo.

"La quejosa solicitó la suspensión, entre otros, para el efecto de que no se aplique el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, que establece que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que transcurran al menos diez años.

"Asimismo, para que las autoridades se abstengan de iniciar procedimientos administrativos en contra de la quejosa por la probable actualización de alguna falta prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuya sanción se encuentra regulada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"El referido precepto se impugnó como norma autoaplicativa, bajo la consideración de que desde el inicio de su vigencia genera afectación a la promovente.

"El artículo 148 de la Ley de Amparo dispone que cuando se reclame una norma general autoaplicativa, sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir que sus efectos y consecuencias se materialicen en la esfera jurídica del gobernado.



"Dicho precepto no se debe interpretar en forma aislada, sino en forma conjunta con los demás requisitos que para la concesión de la medida cautelar prevé la Ley de Amparo, es decir, se debe verificar que el acto sea cierto, que los efectos sean susceptibles de ser suspendidos, que no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que se pondere la apariencia del buen derecho.

"Así se afirma, porque el Alto Tribunal ha establecido que al igual que no es factible negar la suspensión por el simple hecho de que se trata de una disposición de orden público, tampoco es válido concederla con la simple explicación de que esa disposición ha sido impugnada en el juicio de amparo.

"Por consiguiente, para definir si se concede o se niega la suspensión contra los efectos de la norma reclamada, se debe hacer una ponderación casuista de los fines que persigue la norma y los requisitos establecidos en la ley, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que informa, la jurisprudencia 2a./J. 14/91 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, diciembre de 1991, página 45, que establece:

"ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS).'
[se transcribe]

"El artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana establece:
[se transcribe]

"El precepto transcrito prevé, en lo que al caso importa destacar, que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que por cualquier motivo se separen



del cargo, no podrán ocupar durante el plazo de diez años puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

"Como se observa, la disposición reclamada establece dos condiciones para que se materialice la prohibición durante diez años para los servidores públicos de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada con motivo de su encargo:

"a) Que sean servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y

"b) Que se separen del cargo por cualquier motivo.

"Por ende, la única forma en que las disposiciones del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, en particular, sus efectos y consecuencias, pudieran efectivamente generar una afectación actual a la esfera jurídica de la quejosa, es que se satisfagan las dos condiciones apuntadas.

"En el capítulo de hechos de la demanda de amparo, la promovente narró, bajo protesta de decir verdad, que el uno de julio de mil novecientos noventa y ocho firmó un contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado, para laborar como personal de confianza en el Banco de México.

"Asimismo, manifestó que lleva veintiún años laborando en ese órgano constitucional autónomo y que actualmente se desempeña como gerente de operación de Sistema de Pagos e Infraestructuras de Mercados.

"Para acreditar sus aseveraciones, aportó la copia del oficio de once de junio de dos mil diecinueve (foja 134 del cuaderno incidental), mediante el cual el secretario de la Junta de Gobierno del Banco de México le comunicó que se aprobó su nombramiento en el cargo que refiere a partir del uno de julio de dos mil diecinueve, así como el recibo de nómina de siete de noviembre de ese año (foja 135).



"Las manifestaciones de la quejosa y las pruebas que anexó a su demanda de amparo son aptas para afirmar que actualmente se encuentra laborando en el Banco de México.

"No obra en el expediente alguna prueba demostrativa que acredite, aunque sea indiciariamente, que se hubiere separado del servicio.

"De manera que, al margen de que el cargo que desempeña como gerente de operación de Sistema de Pagos e Infraestructuras de Mercados se encuentre comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo objetivamente cierto es que no se satisface la segunda condición prevista por el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana: que se hubiera separado del cargo por cualquier motivo.

"Por ende, la materialización de los efectos y consecuencias del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no se puede tener como un acto de naturaleza futura de realización inminente, sino, en todo caso, como futuro de realización incierta, pues, como se dijo, se encuentra sujeto a la realización conjunta de dos condiciones, sin que en el caso se hubiese actualizado una de ellas.

"Aun cuando es verdad que el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que en los casos en que se reclame una norma general de carácter autoaplicativo sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa, no se debe perder de vista que, como se explicó, para la concesión de la medida cautelar no basta que se impugne una disposición aduciendo que tiene dicha naturaleza, sino que se debe verificar que se cumplen los demás requisitos que para su procedencia prevé la Ley de Amparo, lo que en el caso no se actualiza, pues los efectos y consecuencias del artículo reclamado son de realización futura e incierta, de modo que no es procedente otorgar la suspensión.

"Cabe agregar que el análisis para determinar si la decisión del legislador federal de establecer en el artículo reclamado una prohibición de diez años a los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando



superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una vez que se separen del cargo, para ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hubiesen tenido información privilegiada, atenta o no contra el derecho a la libertad de trabajo y de profesión previsto en el artículo 5o. de la Constitución, es propio de la sentencia que se dicte.

"En consecuencia, tampoco se puede conceder la suspensión para el diverso efecto de que se ordene a las autoridades encargadas de la investigación y sanción de las faltas administrativas que se llegaren a actualizar, abstenerse de iniciar los procedimientos administrativos por la probable actualización de alguna infracción a la Ley Federal de Austeridad Republicana, pues el eventual inicio de un procedimiento administrativo sancionador también es un acto futuro de realización incierta.

"Derivado de la conclusión alcanzada, se debe declarar inoperante el segundo agravio en que la inconforme combate la determinación en que la Juez sostuvo, como razón adicional para negar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del párrafo segundo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, que de otorgarla se constituiría un derecho a favor de la promovente.

"Lo anterior, porque aun cuando le asistiera razón en sus argumentos, dichos efectos, al ser **futuros de realización incierta, no son susceptibles de paralización.**

"En mérito de las relatadas consideraciones, lo que se impone es, en la materia del recurso, confirmar el auto recurrido y negar la suspensión provisional de los actos reclamados."

b) El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 11/2020, consideró:

"1. SÉPTIMO.—**Análisis del asunto.** Resultan **ineficaces** los argumentos sintetizados en el considerando que antecede, de conformidad con los razonamientos que a continuación se exponen.



"2. Conviene señalar que en la demanda de amparo, el quejoso reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana en su carácter autoaplicativo.

"3. Ahora bien, sobre el tema, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: [se transcribe]

"4. El numeral previamente transcrito, indica que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa, como es el caso, o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará '... para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.'

"5. Lo anterior, contrariamente a lo que señala el ahora recurrente, no significa que en todos los casos en que se señale como acto reclamado una norma general en su carácter autoaplicativo, debe concederse la suspensión para esos efectos, pues para ello deben cumplirse previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, entre ellos:

"a) La exigencia de que el quejoso debe resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión provisional, y en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

"b) También debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.

"6. Así, lo que prevé dicho artículo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

"7. En ese contexto, debe analizarse la naturaleza del acto reclamado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

"8. El artículo 147 de la Ley de Amparo señala que, cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional al quejoso en el goce del derecho violado, tal y como se observa de la transcripción siguiente: [se transcribe]



"9. Asimismo, el citado artículo 148 de la Ley de Amparo refiere que, en los casos que se reclame una norma general, con motivo del acto de aplicación, la suspensión se decretará también respecto de los efectos y consecuencias del acto de aplicación.

"10. Conforme a lo expuesto, si bien la suspensión tiene como finalidad mantener el estado de las cosas para conservar la materia del juicio, hasta tanto no se resuelva el fondo del asunto y atendiendo a la naturaleza del acto, de ser jurídica y materialmente posible se restablecerá al promovente del amparo en los derechos que se estimen vulnerados, lo que permite restituir provisionalmente al quejoso en los derechos que estime infringidos, hasta tanto se dicta sentencia ejecutoria, ello no implica que pueda concederse, a través de la medida cautelar, una prerrogativa que no tiene o tenía el peticionario de amparo antes de la emisión del acto impugnado, tal como expresamente lo dispone el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que textualmente establece: [se transcribe]

"11. En ese sentido es posible concluir que, la facultad restitutoria en la suspensión procede únicamente respecto de derechos que estén incorporados a la esfera jurídica de quienes la solicitan con anterioridad a la tramitación del incidente, pues lo establecido en el último numeral mencionado, revela la intención de evitar que, so pretexto de la concesión de una medida cautelar, se otorgue al quejoso el goce de una prerrogativa de la que no era titular, tanto es así que en el artículo 77 de la misma ley, se reconoce que, de tener razón el particular en el fondo, los efectos de la concesión del amparo serán la restitución en el pleno goce del derecho afectado o la vinculación a la responsable para que observe el derecho cuya omisión se reproche, por lo que es materia de la sentencia del expediente principal fijar los extremos sobre cómo deberán restituirse los derechos indebidamente afectados a los justiciables y no del incidente de suspensión, ya que el objeto de esa medida únicamente consiste en mantener viva la materia del juicio y evitar que se causen perjuicios al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

"12. Expuesto lo anterior, el acto reclamado respecto del cual se solicitó la suspensión, es la inconstitucionalidad del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Dicho numeral reclamado prevé lo siguiente: [se transcribe]



"13. El precepto legal transcrito establece que los servidores públicos ahí indicados, una vez que se hayan separado del cargo que ostentan, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció.

"14. Ahora bien, el artículo de la ley reclamada no se impugna con motivo de un primer acto de aplicación, sino por su sola entrada en vigor, es decir no se observa que actualmente los derechos del quejoso, en concreto, el derecho a desempeñar el trabajo que le favorezca, se haya visto mermado con motivo de dicha ley, en otras palabras, no se reclama una afectación directa e inmediata a alguno de sus derechos tutelados.

"15. Es decir, en el presente caso, el quejoso reclama la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, entre otros, el artículo 24, pues en su opinión afecta su derecho a la libre decisión a la profesión, industria, comercio o trabajo que le puedan favorecer, así como coarta su derecho a obtener un trabajo digno y socialmente útil derivado de un procedimiento administrativo dirigido a regular el esquema en que se implementarán las medidas de austeridad, el control de los ingresos y gastos públicos de la Federación, y como parte de ello, se sientan las bases para establecer las medidas para la incorporación a empresas, de los servidores públicos que se separen del cargo que ostentan y hayan estado a cargo de la supervisión, regulación o información privilegiada de dichas organizaciones.

"16. De ahí que, a criterio de este Tribunal Colegiado, dicho precepto se trata de una norma prohibitiva, pues se impide a los servidores públicos una vez que se hayan separado del cargo que ostentan, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció; que por regla general es improcedente la suspensión en su contra, ya que su concesión implicaría retrotraer los efectos al estado en que se encontraban antes de la prohibición, efecto que, por regla general, corresponde a la sentencia de fondo, además de incorporar al quejoso un derecho con el que no contaba antes de emitirse el acto reclamado.



"17. En efecto, no es factible conceder la medida cautelar, pues la pretensión de la medida, va más allá de una restitución provisional de derechos, es decir, el tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda la suspensión, propias de un amparo total, a saber, que se permita en su caso al peticionario de amparo, en el caso de que se separe del cargo, que pueda ocupar un puesto en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, en un año, y no así, en diez años, como lo prevé la ley reclamada.

"18. Incluso se destaca que previo a la emisión del acto reclamado, el quejoso, aun ante la especial situación que alega tener respecto de la norma, no tenía concedido algún derecho exigible para la realización de la referida prohibición, por lo que es dable afirmar que la ejecución del acto que ahora reclama en la vía de amparo de manera alguna altera o modifica la esfera de derechos o la situación particular que alude tener el quejoso frente a la norma reclamada.

"19. Por lo anterior, la concesión de la medida cautelar solicitada, implicaría dar efectos constitutivos de derechos, como lo es, que no deba cumplir con esos diez años que prevé el artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana para desempeñar un puesto en alguna de las empresas en las que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público; lo que se insiste, no es factible con el otorgamiento de la suspensión, toda vez que la misma tiene el efecto de paralizar los actos de autoridad o mantener las cosas en el estado en que se encuentran en el momento de concederse, incluso restablecer provisionalmente, pero no de ordenar la constitución de determinadas conductas, lo cual, en su caso, sólo puede obtenerse en la sentencia principal dictada en el juicio de amparo, pues ello implicaría el análisis de la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado.

"20. De ahí que se concluya que los efectos que pretende obtener el quejoso ahora recurrente, a través de la medida cautelar, son propios de la sentencia de fondo, pues otorgar un plazo menor para que pueda incorporarse a una empresa respecto de la cual tuvo alguna intervención o injerencia como supervisión, o de la que tuvo alguna información privilegiada, es efecto de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del acto reclamado.



"21. Razón por la cual **no es posible conceder la medida cautelar para los efectos solicitados, al ser constitutiva de derechos, ello, porque la suspensión del acto reclamado no puede conceder prerrogativas propias de una sentencia de fondo.**

"22. Por último, cabe agregar que no se desconocen los criterios que en su favor invoca el recurrente; sin embargo, en el caso no resultan obligatorios para este tribunal colegiado, en razón de que se trata de un criterio de diverso Tribunal Colegiado, y en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, los únicos criterios que obligan a este órgano jurisdiccional son los emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en Pleno o Salas, y los del Pleno de Circuito.

"23. DECISIÓN. En consecuencia, dado lo ineficaz de los argumentos que hace valer el recurrente en el único agravio, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja."

c) El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 10/2020, determinó:

"SÉPTIMO. Estudio. Este órgano colegiado procede al examen conjunto de los agravios propuestos por el quejoso recurrente, en los que cuestiona la negativa de suspensión provisional.

"En el primer agravio, el inconforme afirma que es inexacta la negativa de conceder la suspensión provisional solicitada, por considerar que se trata de actos futuros de realización incierta, en atención a que:

"El juicio fue promovido contra actos que se consideran de naturaleza autoaplicativa, esto es, que con su simple entrada en vigor generan una afectación real e inmediata en la esfera jurídica de la parte quejosa, razón por la que resultaba innecesario que el quejoso demostrara una oferta laboral que no pudiera aceptar con motivo de la vigencia de la norma impugnada.

"Lo que precisamente se busca con la promoción del juicio, es que no se aplique al quejoso la sanción que coarta el derecho de libertad de trabajo y



profesión por diez años, es decir, que con ello se evite que le sea impuesta una prohibición de desempeñarse laboralmente en empresas del sector donde se ha desarrollado.

"El artículo 148 de la Ley de Amparo reconoce las particularidades de los casos en que se impugnan normas autoaplicativas y permite que la suspensión sea otorgada para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, por lo que no era necesario acreditar que la afectación fuera inminente y real.

"Existen precedentes que confirman los razonamientos expuestos, aunque tratándose de una norma de orden estatal.

"En el segundo agravio, aduce que se niega la suspensión provisional solicitada al considerar que, de otorgarla, se darían efectos constitutivos a la medida cautelar, lo cual es inexacto, derivado de que:

"Se soslaya que con la medida cautelar se preservará el derecho de la parte quejosa en la misma situación que mantenía previo a la vigencia del acto reclamado, en la que únicamente tenía la prohibición de un año para trabajar en empresas privadas reguladas pertenecientes al sector en el que labora, por lo que no se constituyen derechos.

"La suspensión puede otorgarse con efectos de sentencia, por tratarse de actos que de inmediato irrogarán un perjuicio en la esfera jurídica del quejoso, toda vez que la libertad de industria y de profesión contenida en el artículo 5o. de la Constitución Federal, resulta limitada de manera irracional y arbitraria, pues, si previamente a la vigencia de la norma ya existía una prohibición, era necesario que se motivara adecuadamente el por qué tenía que multiplicarse ese periodo hasta llegar a diez años, lo cual estima desproporcional y limitativo, ya que de inmediato genera un efecto amedrentador desde su entrada en vigor en el derecho al trabajo de sus destinatarios.

"El efecto amedrentador ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 492/2014, con el que se ha justificado por qué deben considerarse como leyes autoaplicativas



las normas penales que imponen límites al ejercicio de la libertad de expresión y prevén sanciones por traspasar tales límites al causar por su sola existencia un efecto disuasivo o amedrentador para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y, por ende, un obstáculo para la deliberación pública.

"El impedimento previsto en el artículo 24 de la ley reclamada respecto a la prohibición de diez años para realizar el ejercicio de profesión del quejoso en empresas privadas reguladas, puede provocar el efecto amedrentador, pues impide el derecho humano a trabajar donde mejor convenga a sus necesidades y a su plan de vida por el miedo a no contar con una fuente de ingresos que le permita subsistir dignamente.

"De considerar que se estarían dando efectos restitutorios a la suspensión, resulta incorrecto que exista una prohibición para otorgarla, pues existen varios precedentes judiciales que permiten inferir que debe favorecerse la protección de derechos humanos y con ello preservar la materia del juicio de amparo.

"Los argumentos resultan ineficaces e infundados para revocar el auto recurrido.

"Es así, porque al margen de que con la medida suspensiva pudieran no constituirse derechos a favor del quejoso, lo cierto es que subsiste una de las razones contenidas en el acuerdo recurrido para negar la suspensión aquí cuestionada, consistente en que los efectos y consecuencias de la norma reclamada son de realización futura e incierta.

"Para ello, conviene destacar que la suspensión en el juicio de amparo tiene como origen la preservación de los actos reclamados, lo que la reviste de una naturaleza cautelar que provoca, entre otros supuestos, la detención, paralización, fijación o inmovilización transitoria de los efectos o secuelas de esos actos, es decir, mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de presentar la demanda de amparo.

"Lo anterior, en aras de conservar la materia del juicio y evitar que el quejoso sufra afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto; de suerte que se trata de una medida tendente a preservar los dere-



chos afectados con motivo del acto reclamado, de carácter temporal, con la finalidad de evitar daños irreparables, hasta tanto no se emita una resolución firme que resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquéllos.

"Concretamente, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los actos reclamados en el juicio de amparo 'podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, **cuando la naturaleza del acto lo permita**, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social'.

"De acuerdo con esa disposición y la Ley de Amparo, el quejoso podrá obtener la suspensión de los actos reclamados siempre que su naturaleza lo permita y se satisfagan los requisitos exigidos por el legislador, como los previstos en los artículos 128, fracciones I y II, y 138 de la ley de la materia, que establecen: [se transcriben]

"De acuerdo con el artículo 128 de la Ley de Amparo, se sigue que entre los requisitos legales que contempló el legislador para obsequiar la medida cautelar a petición de parte, está el relativo a que la solicite el quejoso y el diverso a que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; en tanto que en el artículo 138 se señala que, al recibir la demanda, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social para, en su caso, conceder la suspensión provisional, debiendo señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental.

"Tratándose de la impugnación de normas generales, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece la posibilidad de conceder la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de esas normas, ya sea que se reclamen con motivo de su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, como se advierte de su texto, que señala: [se transcriben]

"Por lo que hace al supuesto contenido en el primer párrafo, cuando se impugna una norma general con motivo de su sola entrada en vigor, se dispone que la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la



norma en la esfera jurídica del quejoso; sin embargo, ese numeral no debe ser interpretado de manera aislada, sino de manera sistemática con el resto de los preceptos legales aplicables para efectos del otorgamiento de la medida cautelar, en los que se prevén diversas reglas para resolver respecto de la suspensión solicitada en el juicio de amparo.

"Es decir, cuando se reclaman ordenamientos generales por considerar que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al gobernado, para resolver sobre la suspensión, el juzgador de amparo debe analizar si se cumplen los diversos requisitos previstos por el legislador ordinario para conceder la medida cautelar.

"En el caso, el peticionario del amparo acudió a reclamar, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Autoridad Republicana, con motivo de su sola entrada en vigor, el cual dispone lo siguiente: [se transcriben]

"De acuerdo con ese numeral, se prevé que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior ahí señalados, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubieren transcurrido al menos diez años.

"Sin embargo, el hecho de que el quejoso reclame el precepto como autoaplicativo, por sí solo no determina si procede o no conceder la suspensión provisional, ya que el numeral 148 de la Ley de Amparo, que señala que cuando se reclame una norma por su sola entrada en vigor, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, no implica que el juzgador deba desconocer la restante regulación que la propia ley de la materia establece para efectos de conceder la medida suspensiva solicitada.

"Esto es, cuando se reclaman ordenamientos generales por considerar que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al gobernado, para resolver



sobre la suspensión de los efectos y consecuencias, el juzgador no sólo debe atender ese precepto, sino que debe verificar si se cumplen los diversos requisitos que operan para su otorgamiento, en atención a su naturaleza.

"De suerte que, en esta parte resulta ineficaz lo alegado por el recurrente en cuanto a que, como el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, se reclamó en su carácter autoaplicativo, debía concederse la suspensión en términos del artículo 148 de la Ley de Amparo, dado que la aplicación de ese precepto no opera de manera aislada, sino en congruencia con el resto de los que regulan la institución de la suspensión.

"En esos términos, entre los requisitos que deben colmarse para otorgar la medida provisional solicitada, está el relativo a la naturaleza de los actos, esto es, que en atención a su naturaleza se permita su paralización, lo que en el caso no está satisfecho.

"En relación con la naturaleza de los actos reclamados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que, por regla general, sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos; entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutará en breve; por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

"Así, los actos inminentes deben entenderse como aquellos que, aunque no existen al momento de promoverse la demanda de amparo, por ser consecuencia rigurosa de los existentes, amenazan de modo tan efectivo como éstos, los derechos que como violados señaló la parte quejosa en la demanda de amparo.

"De manera que basta que los gobernados se ubiquen dentro del supuesto normativo para establecer que tarde o temprano los efectos de la norma se materializarán y es precisamente aquí donde encuentra su objeto la suspensión de los actos reclamados.



"Es aplicable la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 9, Primera Parte, Séptima Época, página 13, que establece:

"ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE.' [se transcribe]

"En la parte aquí controvertida, la secretaria encargada del despacho determinó negar la suspensión provisional solicitada por el quejoso, para el efecto de que no le fuera aplicada la norma general impugnada, concretamente el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad Republicana, toda vez que consideró que dichos efectos eran futuros de realización incierta y no inminentes.

"Consideración que se estima ajustada a derecho, porque en términos del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, son dos supuestos los que deben actualizarse para considerar la inminencia de los efectos que producirá la norma, a saber:

"1) Que el quejoso, por cualquier motivo, se hubiera separado de su cargo; y,

"2) Pretenda ocupar un puesto en una empresa que, como servidor público, haya supervisado, regulado o respecto de la cual haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

"De esta manera, de acuerdo con las manifestaciones que, bajo protesta legal realizó el quejoso en la demanda de amparo, las cuales tomó en cuenta la secretaria encargada del despacho, se tiene noticia de que el quejoso no se encuentra separado de su cargo, sino que actualmente labora como director general de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados en el Banco de México.

"Por tanto, los efectos y consecuencias para los que se solicitó la suspensión provisional, es decir, para que no se aplicara ninguna consecuencia derivada de la inhabilitación para ocupar cargos en alguna de las empresas a que alude la norma, son futuros de realización incierta, tal como se consideró en el



auto recurrido, pues no se tienen elementos que permitan sostener que se actualizarán las hipótesis normativas señaladas en el segundo párrafo del artículo 24 de la ley reclamada, pues basta señalar que, conforme a las propias manifestaciones realizadas por el quejoso en su demanda, actualmente labora en el Banco de México.

"Tan es así, que del propio auto recurrido se advierte que se concedió la medida cautelar provisional solicitada, para el efecto de que se mantuvieran las remuneraciones nominales y adicionales, así como los emolumentos, fideicomisos, seguros y/o cualquier otra prestación que percibiera la parte quejosa.

"Por tanto, la forma en que realmente la ley pudiera tener una inminente aplicación, capaz de generar la consecuencia establecida, es que el quejoso estuviera separado de su cargo y pretendiera ocupar un puesto con las características precisadas en la norma, lo que no se advierte aún.

"Por esta razón, **como no se trata de actos inminentes**, se estima correcto que en el auto recurrido se estimara que los efectos por los cuales se solicitó la medida cautelar provisional aquí controvertida, **son futuros de realización incierta**.

"Por lo expuesto, se estiman ineficaces los agravios expuestos por el recurrente, pues aun cuando una de las razones que se dio para negar la suspensión provisional solicitada pudiera no ser objetivamente correcta (efecto constitutivo de derechos), lo cierto es que, subsiste otra de las razones que sustenta la negativa de la concesión de la medida cautelar solicitada, toda vez que, contrario a lo señalado por el recurrente, **la naturaleza de los actos no permite su paralización, al tratarse de actos futuros de realización incierta**.

"En tal sentido deben desestimarse las manifestaciones del recurrente, consistentes en que la suspensión puede otorgarse con efectos de sentencia, por tratarse de actos que irrogarán un perjuicio en la esfera del quejoso, debido a que, en su opinión, la libertad de industria y de profesión contenida en el artículo 5o. de la Constitución Federal, resulta limitada de manera irracional y arbitraria, porque el legislador debió motivar adecuadamente la razón por la que multiplicó los años de prohibición para ejercer cargos, lo cual estima desproporcional y



limitativo, así como los relativos al pronunciamiento que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 492/2014, respecto de la naturaleza de las normas de libertad de expresión y la deliberación pública, así como el efecto amedrentador que provoca la norma.

"Lo anterior es así, debido a que el objeto de este recurso, es verificar la legalidad de la determinación adoptada en relación con la suspensión provisional decretada, es decir, se limita a establecer si en el caso se observaron para la decisión, los requisitos contemplados en la Ley de Amparo para su otorgamiento, como son, entre otros, si la naturaleza de esos actos permite su paralización, lo cual, no está satisfecho en el caso.

"En diverso tenor, respecto de los criterios que invoca el recurrente de diversos Tribunales Colegiados para efectos de sustentar los argumentos sobre la procedencia de la suspensión, debe señalarse que, al no resultar vinculantes para este órgano colegiado en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, no son de tomarse en consideración.

"En esas condiciones, ante lo ineficaz e infundado de los argumentos, lo procedente es declarar infundado este recurso."

d) El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver los recursos de queja Q.A. 377/2019, Q.A. 378/2019, Q.A. 380/2019, Q.A. 384/2019, Q.A. 394/2019, Q.A. 397/2019, sostuvo en esencia el mismo criterio, bajo las consideraciones siguientes, conforme a la resolución que emitió al resolver la última de las quejas en mención:

"SEXTO.—Los agravios que se hacen valer son ineficaces, atento a las siguientes consideraciones.

"En el agravio único, la recurrente afirma que es contrario a derecho el que se haya negado la suspensión provisional por haberse considerado que en la especie se está en presencia de actos futuros de realización incierta.

"Agrega, que el juicio de amparo se promovió contra actos de naturaleza autoaplicativa, por lo que resulta innecesario demostrar la existencia de una



oferta laboral que no pueda aceptar con motivo de la vigencia del precepto reclamado, es decir, no es necesario demostrar una afectación inminente y real, ya que la naturaleza del juicio de amparo, así como el contenido del artículo 148 de la ley de la materia, permite el otorgamiento de la suspensión en los términos solicitados a fin de impedir que los efectos y consecuencia de la normativa tilhada de inconstitucional incida en su esfera jurídica.

"Los referidos argumentos son ineficaces para revocar el sentido del acuerdo recurrido.

"Primeramente, conviene señalar que, en la demanda de amparo de origen, la quejosa reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana en su carácter autoaplicativo.

"Ahora bien, sobre el tema, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: [se transcribe]

"El numeral previamente transcrito, establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa, como es el caso, o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará 'para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso'.

"Lo anterior, contrariamente a lo que señala la recurrente, no significa que en todos los casos en que se señale como acto reclamado una norma general en su carácter autoaplicativo, debe concederse la suspensión para esos efectos, pues para ello deben cumplirse previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, entre ellos:

"a) La exigencia de que el quejoso debe resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión provisional, y en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

"b) También debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.



"Así, lo que realmente prevé dicho artículo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

"En ese contexto, debe analizarse la naturaleza del acto impugnado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

"El artículo 147 de la Ley de Amparo señala que, cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional al quejoso en el goce del derecho violado, como se lee de su texto: [se transcribe]

"Asimismo, el antes citado artículo 148 de la Ley de Amparo, refiere que, en los casos que se reclame una norma general, con motivo del acto de aplicación, la suspensión se decretará también respecto de los efectos y consecuencias del acto de aplicación.

"Conforme a lo expuesto, si bien la suspensión tiene como finalidad mantener el estado de las cosas para conservar la materia del juicio, hasta tanto se resuelva el fondo del asunto; y atendiendo a la naturaleza del acto, de ser jurídica y materialmente posible se restablecerá al promovente del amparo en los derechos que se estimen vulnerados, lo que permite restituir provisionalmente al quejoso en los derechos que estime infringidos, hasta tanto se dicta sentencia ejecutoria, ello no implica que pueda concederse, a través de la medida cautelar, una prerrogativa que no tiene o tenía el peticionario de amparo antes de la emisión del acto impugnado, tal como expresamente lo dispone el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que textualmente refiere: [se transcribe]

"En ese sentido, es posible concluir que la facultad restitutoria en la suspensión procede únicamente respecto de derechos que estén incorporados a la esfera jurídica de quienes la solicitan con anterioridad a la tramitación del incidente, pues lo establecido en el último numeral mencionado revela la intención de evitar que, so pretexto de la concesión de una medida cautelar, se otorgue al quejoso el goce de una prerrogativa de la que no era titular, tanto es así que en el artículo 77 de la misma ley se reconoce que, de tener razón el



particular en el fondo, los efectos de la concesión del amparo serán la restitución en el pleno goce del derecho afectado o la vinculación a la responsable para que observe el derecho cuya omisión se reproche, por lo que es materia de la sentencia del expediente principal fijar los extremos sobre cómo deberán restituirse los derechos indebidamente afectados a los justiciables y no del incidente de suspensión, ya que el objeto de esa medida únicamente consiste en mantener viva la materia del juicio y evitar que se causen perjuicios al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

"Expuesto lo anterior, el acto reclamado respecto del cual se solicitó la suspensión, es el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"Dicho numeral reclamado establece lo siguiente: [se transcribe]

"El numeral en comento establece que los servidores públicos ahí indicados, una vez que se hayan separado del cargo que ostentan, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció.

"Ahora bien, el artículo de la ley reclamada no se impugna con motivo de un primer acto de aplicación, sino por su sola entrada en vigor, es decir no se observa que actualmente los derechos de la quejosa, en concreto, el derecho a desempeñar el trabajo que le favorezca, se haya visto mermado con motivo de dicha ley, en otras palabras, no se reclama una afectación directa e inmediata a alguno de sus derechos tutelados.

"Es decir, en el caso particular, la quejosa reclama la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en concreto su artículo 24, pues en su opinión afecta su derecho a la libre decisión a la profesión, industria, comercio o trabajo que le puedan favorecer, así como coarta su derecho a obtener un trabajo digno y socialmente útil derivado de un procedimiento administrativo dirigido a regular el esquema en que se implementarán las medidas de austeridad, el control de los ingresos y gastos públicos de la Federación, y como parte de ello, se



sientan las bases para establecer las medidas para la incorporación a empresas, de los servidores públicos que se separaren del cargo que ostentan y hayan estado a cargo de la supervisión, regulación o información privilegiada de dichas organizaciones.

"De ahí que, aunque por cuestiones diversas a las señaladas por la Juez de Distrito del conocimiento, no es factible conceder la medida cautelar, pues la pretensión de la medida, va más allá de una restitución provisional de derechos, es decir, el tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda la suspensión, propias de un amparo total, a saber, que se permita en su caso a la peticionaria de amparo, en caso de que se separe del cargo, que pueda ocupar un puesto en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, en un año, y no así, en diez años, como lo prevé la ley que ahora impugna.

"Incluso, se destaca que previo a la emisión del acto que ahora se reclama, la quejosa, aun ante la especial situación que alega tener respecto de la norma, no tenía concedido algún derecho exigible frente a la referida prohibición, por lo que es dable afirmar que la ejecución del acto que ahora reclama en la vía de amparo de manera alguna altera o modifica la esfera de derechos o la situación particular que alude tener la quejosa frente a la norma reclamada.

"Por lo anterior, la concesión de la medida cautelar solicitada, más que otorgar un efecto restitutorio con la concesión de la suspensión respecto de dicho acto, implica dar efectos constitutivos de derechos, como lo es que no deba cumplir con esos diez años que prevé el artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana para desempeñar un puesto en alguna de las empresas en las que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público; lo que se insiste, no es factible con el otorgamiento de la suspensión, toda vez que la misma tiene el efecto de paralizar los actos de autoridad o mantener las cosas en el estado en que se encuentran en el momento de concederse, pero no de ordenar la constitución de determinadas conductas, lo cual, en su caso, sólo puede obtenerse en la sentencia principal dictada en el juicio de amparo, pues ello implicaría el análisis de la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado.



"Por lo tanto, se concluye que los efectos que pretende obtener la quejosa aquí recurrente, a través de la medida cautelar, son propios de la sentencia de fondo, pues otorgar un plazo menor para que pueda incorporarse a una empresa respecto de la cual tuvo alguna intervención, o injerencia como supervisión, o de la que tuvo alguna información privilegiada, es efecto de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Razón por la cual, se considera que es correcta la decisión contenida en la determinación recurrida, aunque por motivos diversos, **pues no es posible conceder la medida cautelar para los efectos solicitados, al ser constitutiva de derechos; ello se reitera, porque la suspensión del acto reclamado no puede conceder prerrogativas propias de una sentencia de fondo.**

"De ahí, además, que se estime que tampoco procede la suspensión solicitada para el efecto de que las autoridades encargadas de la investigación y sanción de las faltas administrativas que se llegasen a actualizar con motivo del desacato al contenido del precepto reclamado, se abstengan de iniciar procedimientos administrativos en su contra pues, en todo caso, el inicio de un procedimiento de esta índole sería consecuencia de la inobservancia de la disposición de observancia general reclamada, respecto de la cual se ha considerado impropcedente la concesión de la medida cautelar por lo que hace a sus efectos y consecuencias.

"Por último, cabe agregar que no se desconocen los criterios que en su favor invoca la recurrente, sin embargo, como ya quedó analizado, en el caso no le benefician, atento a que no es factible otorgar la medida precautoria en tanto se estarían dando efectos constitutivos de derechos, no propios de la suspensión.

"En consecuencia, dado lo ineficaz de los agravios formulados por la quejosa recurrente, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja."

e) El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 15/2020, resolvió:



"SEXTO.—Estudio. (sic) El auto recurrido, el Juez de Distrito negó la suspensión provisional a la quejosa, por lo que hace a los artículos 1o., 3o., 4o., 12, fracción I, II, III, IV y V; y, 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"Particularmente, respecto del numeral 24 de esa norma, afirmó que no resultaba procedente la suspensión toda vez que de otorgarse se estarían dando efectos constitutivos propios de la sentencia de amparo.

"Sobre la negativa de la suspensión provisional solicitada, la recurrente únicamente esgrime argumentos encaminados a desvirtuar la negativa referente al artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"Argumenta la recurrente que el Juez de Distrito arbitrariamente niega la suspensión solicitada, cuando debió haber expuesto las razones por las que considera que no deben adelantarse los efectos de una sentencia. Agrega que no se expresa razón alguna que lleve a concluir que es improcedente la medida, siendo que estaba obligado a expresar por qué no procedía adelantar los efectos de una sentencia.

"Insiste que la prevalencia de la medida prevista en el numeral 24 de la ley en cita, limita desproporcionalmente el derecho humano a la libre profesión y al trabajo, máxime que los términos a los que se sujetó cuando ingresó al servicio público, no eran así de invasivos, por lo que el nuevo régimen amedrenta sus conductas en el ámbito laboral y cambia su situación jurídica.

"Agrega que la demanda de amparo fue promovida en contra de actos que son de naturaleza autoaplicativa, es decir, que con su sola entrada en vigor genera una afectación real e inmediata en su esfera jurídica, de ahí que su pretensión es que no se aplique la sanción que coarta su derecho y libertad de trabajo por diez años, por lo que se trastocan sus derechos de forma real y concreta.

"Además, que lo que busca es que no se concrete la sanción en su esfera jurídica y le sea impuesta una prohibición de ejercer su profesión por diez años, sin importar si sólo trabajó uno, cinco o diez años en el organismo público, lo que le impediría desarrollarse laboralmente en empresas del sector donde se ha desempeñado.



"Los agravios sintetizados son infundados.

"Se afirma lo anterior, pues la naturaleza de los actos reclamados, en relación con los efectos solicitados para obtener la medida cautelar, hacen patente que es improcedente conceder la suspensión respecto de la aplicación del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"A efecto de sustentar la calificativa propuesta, es necesario señalar que la suspensión del acto reclamado constituye una prerrogativa a favor de los particulares que paraliza o evita que se concreten en su esfera jurídica los efectos y consecuencias de los actos reclamados, por medio de ella se conserva la materia del juicio hasta su conclusión y se impide que con la ejecución del acto reclamado se ocasionen daños de difícil reparación.

"La suspensión en el juicio de amparo tiene como origen la preservación de los actos reclamados, lo que la reviste de una naturaleza cautelar que provoca, entre otros supuestos, la detención, paralización, fijación o inmovilización transitoria de los efectos o secuelas de esos actos, es decir, mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de presentar la demanda de amparo.

"Lo anterior, en aras de conservar la materia del juicio y evitar que el quejoso sufra afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto; de suerte que, se trata de una medida tendente a preservar los derechos afectados con motivo del acto reclamado, de carácter temporal, para evitar daños irreparables, hasta tanto no se emita una resolución firme que resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquéllos.

"Efectivamente, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los actos reclamados en el juicio de amparo '... podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social ...'.

"Disposición constitucional que se correlaciona con los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, que establecen: [se transcriben]



"De acuerdo con el artículo 128 de la Ley de Amparo, se sigue que entre los requisitos legales que contempló el legislador para obsequiar la medida cautelar a petición de parte, está el relativo a que la solicite el quejoso y el diverso a que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; en tanto que en el artículo 138 se señala que al recibir la demanda, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social para, en su caso, conceder la suspensión provisional, debiendo señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental.

"El estudio ordenado por las normas en comento se debe realizar atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, lo que conlleva valorar si el acto reclamado se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del quejoso, es decir, si con la suspensión se pretende preservar una prerrogativa con la que cuenta, o bien, incorporar o constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al promovente.

"Lo anterior, porque el objeto de la suspensión es conservar derechos y no constituir prerrogativas a favor de los gobernados, por lo que se debe acreditar fehacientemente que el derecho afectado por el acto de autoridad que se reclama está dentro de su esfera jurídica pues, de no colmarse esa circunstancia, la medida cautelar tendría por efecto constituir el derecho cuya tutela se pretende, situación que está proscrita en términos del párrafo segundo del artículo 131 de la Ley de Amparo.

"Por su parte, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece la posibilidad de conceder la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de esas normas, ya sea que se reclamen con motivo de su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, como se advierte de su texto, que señala: [se transcribe]

"Por lo que hace al supuesto contenido en el primer párrafo, cuando se impugna una norma general con motivo de su sola entrada en vigor, se dispone que la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.



"Sin embargo, bajo un esquema de interpretación integral y armónica, ese numeral no debe ser atendido de manera aislada, sino de manera sistemática con el resto de los preceptos legales aplicables para efectos del otorgamiento de la medida cautelar, en los que se prevén diversas reglas para resolver respecto de la suspensión solicitada en el juicio de amparo.

"Es decir, cuando se reclaman ordenamientos generales por considerar que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al gobernado, para resolver sobre la suspensión, el juzgador de amparo debe analizar si se cumplen los diversos requisitos previstos por el legislador ordinario para conceder la medida cautelar.

"En el caso, es necesario recordar que la parte quejosa solicitó la suspensión, entre otros, para el efecto de que no se aplique el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, que establece lo siguiente: [se transcribe]

"Disposición legal que establece que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal que por cualquier motivo se separen de su cargo no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que transcurran al menos diez años.

"El referido precepto se impugnó como norma autoaplicativa, bajo la consideración de que desde el inicio de su vigencia genera afectación a la proponente.

"Como se adelantó, el artículo 148 de la Ley de Amparo dispone que cuando se reclame una norma general autoaplicativa, sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir que sus efectos y consecuencias se materialicen en la esfera jurídica del gobernado; sin embargo, para que ello ocurra se debe verificar que el acto sea cierto, que los efectos sean susceptibles de ser suspendidos, que no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que se pondere la apariencia del buen derecho.



"Esto es, cuando se reclaman ordenamientos generales por considerar que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al gobernado, para resolver sobre la suspensión de los efectos y consecuencias, el juzgador no sólo debe atender ese precepto, sino que debe verificar si se cumplen los diversos requisitos que operan para su otorgamiento.

"En efecto, el que se reclame un precepto como autoaplicativo, por sí solo no determina si procede o no conceder la suspensión provisional, ya que el numeral 148 de la Ley de Amparo, que señala que cuando se reclame una norma por su sola entrada en vigor, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, no implica que el juzgador deba desconocer la restante regulación que la propia ley de la materia establece para efectos de conceder la medida suspensiva solicitada, entre los que se encuentra la naturaleza de los actos.

"Por consiguiente, para definir si se concede o se niega la suspensión contra los efectos de la norma reclamada, se debe hacer una ponderación caso a caso de los fines que persigue la norma y los requisitos establecidos en la ley, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.

"Atento a lo anterior, el artículo reclamado por la quejosa establece una prohibición de diez años para los servidores públicos de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada con motivo de su encargo; que para su configuración requiere de dos presupuestos, a saber:

"1) Se trata de un servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y

"2) Se actualice una separación del cargo.

"Acorde con ello, este Tribunal Colegiado de Circuito advierte que la única forma en que las disposiciones del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad



Republicana, en particular, sus efectos y consecuencias, pudieran efectivamente generar una afectación actual a la esfera jurídica de la quejosa es que se satisfagan las dos condiciones apuntadas.

"Sobre la segunda de las mencionadas, se advierte que la prohibición prevista en la norma tiene su actualización, precisamente, en que se surta la hipótesis fáctica relativa a la separación del cargo, pues ello constituye el hecho generador que sitúa al sujeto en una situación cualificada de derecho, frente al orden jurídico.

"A partir de ese supuesto, será el momento en que se materialice una afectación a la esfera jurídica del gobernado y, por ende, se encuentre en aptitud de solicitar la tutela constitucional, así como paralizar los efectos y consecuencias de ésta a través de la medida precautoria.

"En el capítulo de hechos de la demanda de amparo, el promovente narró, bajo protesta de decir verdad, que el dieciséis de abril de mil novecientos noventa firmó un contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado, para laborar como personal de confianza en el Banco de México, por lo que cuenta con una antigüedad de veintinueve años laborando en esa institución, ocupando actualmente el cargo de subgerente de Control y Proyectos de Tecnologías de Información para lo cual exhibió (sic), lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

"Con lo cual queda acreditado que actualmente presta sus servicios en el Banco de México; además, que no existe prueba alguna que demuestra que se hubiese separado de su cargo.

"De manera que, al margen de que el nombramiento que ostenta se encuentre comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo objetivamente cierto es que no se satisface la segunda condición prevista por el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana: que se hubiera separado del cargo por cualquier motivo.



"Por ende, la materialización de los efectos y consecuencias del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana se trata de un acto como (sic) futuro de realización incierta, pues, como se dijo, se encuentra sujeto a la realización conjunta de dos condiciones, sin que en el caso se hubiese actualizado una de ellas.

"Sobre el tópico, debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que, por regla general, sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos; entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutará en breve; por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

"Los actos inminentes deben entenderse como aquellos que, aunque no existen al momento de promoverse la demanda de amparo, por ser consecuencia rigurosa de los existentes, amenazan de modo tan efectivo como éstos, los derechos que como violados señaló la parte quejosa en la demanda de amparo.

"De manera que basta que los gobernados se ubiquen dentro del supuesto normativo para establecer que tarde o temprano los efectos de la norma se materializarán y, es precisamente aquí donde encuentra su objeto la suspensión de los actos reclamados.

"Es aplicable la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 9, Primera Parte, Séptima Época, página 13, que establece:

"ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE.' [se transcribe]

"Por tanto, si bien el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo dispone que en los casos en que se reclame una norma general de carácter autoaplicativo sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa, no se debe perder de vista que, para la concesión de la medida cautelar no basta que se impugne una disposición aduciendo que tiene dicha natu-



raleza, sino que se debe verificar que se cumplen los demás requisitos que para su procedencia prevé la Ley de Amparo, lo que en el caso no se actualiza, **pues los efectos y consecuencias del artículo reclamado son de realización futura e incierta, de modo que no es procedente otorgar la suspensión.**

"Además, si bien la quejosa manifiesta que dicha normatividad transgrede el artículo 5o. constitucional, en cuanto a su libertad de trabajo y profesión, ese análisis es propio de la sentencia que se dicte.

"En mérito de las relatadas consideraciones, lo que se impone es, en la materia del recurso, confirmar el auto recurrido y negar la suspensión provisional de los actos reclamados."

f) El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 8/2020, determinó:

"SÉPTIMO.—Cabe destacar que el secretario encargado del despacho del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, para negar la suspensión provisional, expuso en el acuerdo que ahora se recurre, en síntesis, que:

"- Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso 128 de la Ley de Amparo, se niega la suspensión provisional solicitada por el quejoso para que no le fuera aplicada la norma general impugnada (Ley de Austeridad Republicana), en específico, el numeral 24, toda vez que los efectos para los que pide la medida cautelar son futuros de realización incierta, y no inminentes, ya que se trata de actuaciones que no ocurrirán, toda vez que ni de las manifestaciones del quejoso, ni de los documentos que obran en autos se advierte la existencia material o inminente de la aplicación del numeral que reclama.

"Ahora bien, el quejoso ahora recurrente en su único concepto de agravio aduce, en síntesis, que:

"- Deviene ilegal el acuerdo recurrido pues, en el caso, contraviene lo dispuesto en los artículos 126, 128, 138, 148 y demás relativos de la Ley de Amparo,



pues se negó la suspensión provisional solicitada bajo el argumento de que se trata de actos futuros de realización incierta, ya que no hay inminencia ni certeza que el numeral reclamado se vaya a aplicar en perjuicio del quejoso.

"- La determinación del secretario encargado del despacho le ocasiona perjuicio en la medida que el juicio de amparo fue promovido en contra de actos de naturaleza autoaplicativa que, con su simple entrada en vigor, ya generan una afectación real e inmediata en su esfera jurídica, resultando innecesario que se demuestre que el quejoso ya tiene una oferta laboral que no pueda aceptar con motivo de la norma reclamada.

"- Con la promoción del juicio de amparo se busca que no se aplique la sanción que coarta su derecho y libertad de trabajo por diez años, y con ello se le pueda concretar esa afectación real y concreta.

"- El secretario encargado del despacho no observa el contenido del artículo 148 de la Ley de Amparo al requerir al quejoso que acredite la inminencia de actos posteriores a la norma para efectos de otorgar la medida cautelar, ya que dicho numeral permite que en casos como el que ahora se analiza, la suspensión sea otorgada para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"Resultan jurídicamente ineficaces los argumentos sintetizados en los puntos que anteceden, de conformidad con los razonamientos que se exponen a continuación.

"En primer lugar, conviene señalar que, en la demanda de amparo, el quejoso reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana en su carácter autoaplicativo.

"Ahora bien, sobre el tema, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: [se transcribe]

"El numeral previamente transcrito, indica que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa, como es el caso, o con



motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará '... para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso'.

"Lo anterior, contrariamente a lo que señala el ahora recurrente, no significa que en todos los casos en que se señale como acto reclamado una norma general en su carácter autoaplicativo, debe concederse la suspensión para esos efectos, pues para ello deben cumplirse previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, entre ellos:

"a) La exigencia de que el quejoso debe resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión provisional, y en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

"b) También debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.

"Así, lo que prevé dicho artículo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

"En ese contexto, debe analizarse la naturaleza del acto reclamado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

"El artículo 147 de la Ley de Amparo señala que, cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional al quejoso en el goce del derecho violado, tal y como se observa de la siguiente transcripción: [se transcribe]

"Asimismo, el antes citado artículo 148 del mencionado ordenamiento legal, refiere que, en los casos que se reclame una norma general, con motivo del acto de aplicación, la suspensión se decretará también respecto de los efectos y consecuencias del acto de aplicación.

"Conforme a lo expuesto, si bien la suspensión tiene como finalidad mantener el estado de las cosas para conservar la materia del juicio, hasta tanto no se



resuelva el fondo del asunto y atendiendo a la naturaleza del acto, de ser jurídica y materialmente posible se restablecerá al promovente del amparo en los derechos que se estimen vulnerados, lo que permite restituir provisionalmente al quejoso en los derechos que estime infringidos, hasta tanto se dicta sentencia ejecutoria, ello no implica que pueda concederse, a través de la medida cautelar, una prerrogativa que no tiene o tenía el peticionario de amparo antes de la emisión del acto impugnado, tal como expresamente lo dispone el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que textualmente establece: [se transcribe]

"En ese sentido, es posible concluir que la facultad restitutoria en la suspensión procede únicamente respecto de derechos que estén incorporados a la esfera jurídica de quienes la solicitan con anterioridad a la tramitación del incidente, pues lo establecido en el último numeral mencionado revela la intención de evitar que, so pretexto de la concesión de una medida cautelar, se otorgue al quejoso el goce de una prerrogativa de la que no era titular, tanto es así que en el artículo 77 de la misma ley se reconoce que, de tener razón el particular en el fondo, los efectos de la concesión del amparo serán la restitución en el pleno goce del derecho afectado o la vinculación a la responsable para que observe el derecho cuya omisión se reproche, por lo que es materia de la sentencia del expediente principal fijar los extremos sobre cómo deberán restituirse los derechos indebidamente afectados a los justiciables y no del incidente de suspensión, ya que el objeto de esa medida únicamente consiste en mantener viva la materia del juicio y evitar que se causen perjuicios al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

"Expuesto lo anterior, el acto reclamado respecto del cual se solicitó la suspensión, es la inconstitucionalidad del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Dicho numeral reclamado prevé lo siguiente: [se transcribe]

"El precepto legal transcrito establece que los servidores públicos ahí indicados, una vez que se hayan separado del cargo que ostentan, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció.



"Ahora bien, el artículo de la ley reclamada no se impugna con motivo de un primer acto de aplicación, sino por su sola entrada en vigor, es decir no se observa que actualmente los derechos del quejoso, en concreto, el derecho a desempeñar el trabajo que le favorezca, se haya visto mermado con motivo de dicha ley, en otras palabras, no se reclama una afectación directa e inmediata a alguno de sus derechos tutelados.

"Es decir, en el presente caso, el quejoso reclama la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en concreto su artículo 24, pues en su opinión afecta su derecho a la libre decisión a la profesión, industria, comercio o trabajo que le puedan favorecer, así como coarta su derecho a obtener un trabajo digno y socialmente útil derivado de un procedimiento administrativo dirigido a regular el esquema en que se implementarán las medidas de austeridad, el control de los ingresos y gastos públicos de la Federación, y como parte de ello, se sientan las bases para establecer las medidas para la incorporación a empresas, de los servidores públicos que se separaren del cargo que ostentan y hayan estado a cargo de la supervisión, regulación o información privilegiada de dichas organizaciones.

"De ahí que, aunque por cuestiones diversas a lo resuelto por el secretario encargado del despacho, no es factible conceder la medida cautelar, **pues la pretensión de la medida, va más allá de una restitución provisional de derechos**, es decir, el tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda la suspensión, propias de un amparo total, a saber, que se permita en su caso al peticionario de amparo, en el caso de que se separe del cargo, que pueda ocupar un puesto en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, en un año, y no así, en diez años, como lo prevé la ley que ahora reclama.

"Incluso, se destaca que previo a la emisión del acto que ahora se reclama, el quejoso, aun ante la especial situación que alega tener respecto de la norma, no tenía concedido algún derecho exigible para la realización de la referida prohibición, por lo que es dable afirmar que la ejecución del acto que ahora reclama en la vía de amparo de manera alguna altera o modifica la esfera de derechos o la situación particular que alude tener el quejoso frente a la norma reclamada.



"Por lo anterior, la concesión de la medida cautelar solicitada, implicaría dar efectos constitutivos de derechos, como lo es que no deba cumplir con esos diez años que prevé el artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana para desempeñar un puesto en alguna de las empresas en las que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público; lo que se insiste, no es factible con el otorgamiento de la suspensión, toda vez que la misma tiene el efecto de paralizar los actos de autoridad o mantener las cosas en el estado en que se encuentran en el momento de concederse, pero no de ordenar la constitución de determinadas conductas, lo cual, en su caso, sólo puede obtenerse en la sentencia principal dictada en el juicio de amparo, pues ello implicaría el análisis de la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado.

"De ahí que se concluya que los efectos que pretende obtener el quejoso ahora recurrente, a través de la medida cautelar, son propios de la sentencia de fondo, pues otorgar un plazo menor para que pueda incorporarse a una empresa respecto de la cual tuvo alguna intervención o injerencia como supervisión, o de la que tuvo alguna información privilegiada, es efecto de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Razón por la cual se considera que es correcta la decisión del secretario encargado del despacho que por esta vía se controvierte, aunque por motivos diversos, pues no es posible conceder la medida cautelar para los efectos solicitados, al ser constitutiva de derechos, ello se reitera, porque la suspensión del acto reclamado no puede conceder prerrogativas propias de una sentencia de fondo.

"Por último, cabe agregar que no se desconocen los criterios que en su favor invoca el recurrente, sin embargo, como ya quedó analizado, en el caso no le benefician, atento a que no es factible otorgar la medida precautoria en tanto se estarían dando efectos constitutivos de derechos, no propios de la suspensión.

"En consecuencia, dado lo ineficaz de los argumentos que hace valer el recurrente en su único concepto de agravio, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja."



CUARTO.—Criterios contendientes. En sentido opuesto a lo anterior, los Tribunales Colegiados Cuarto, Séptimo y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron conceder la suspensión provisional respecto del acto reclamado consistente en el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, al considerar que éste produce una afectación inminente a la esfera jurídica desde su entrada en vigor, así como que con el otorgamiento de dicha medida cautelar no sigue un perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, conforme a lo siguiente:

a) El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 17/2020, sustentó:

"Estudio.

"**26.** Son sustancialmente fundados los argumentos propuestos, en atención a lo que enseguida se expone.

"**27.** En primer término, conviene señalar que, en la demanda de amparo de origen, la quejosa reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana en su carácter de norma autoaplicativa, tal como se advierte de la foja 7 del cuaderno incidental.

"**28.** Ahora bien, sobre el tema, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: [se transcribe]

"**29.** El numeral previamente transcrito, establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa, como es el caso, o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará 'para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso'.

"**30.** Lo anterior implica que en los casos en que se señale como acto reclamado una norma general en su carácter autoaplicativo, debe concederse la medida cautelar para suspender los efectos de la misma, siempre que se cumplan previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, entre ellos:



"a) Que se acredite indiciariamente el derecho que pretende hacer valer, esto es que justifique la apariencia del buen derecho, lo que implica demostrar que se encuentra colocada en el supuesto de la norma reclamada.

"b) Que se justifique la afectación lesiva que se produciría en su esfera de derechos con la aplicación de la norma reclamada (daño por la demora); y

"c) Que en la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social, no se afecte a la colectividad.

"31. Así, lo que realmente prevé dicho artículo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

"32. En ese contexto, debe analizarse la naturaleza del acto impugnado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

"33. El artículo 147 de la Ley de Amparo, señala que, cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional al quejoso en el goce del derecho violado, como se lee de su texto: [se transcribe]

"34. Como se advierte, dicho numeral establece precisamente que deben tomarse las medidas necesarias para no defraudar los derechos de los justiciables que, en el caso, implica no aplicar la norma a la parte quejosa, hasta que se decida en definitiva el incidente de suspensión relativo.

"35. En efecto, el acto reclamado en el juicio de amparo, respecto del cual se solicitó la suspensión, es el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, que establece lo siguiente: [se transcribe]

"36. El segundo párrafo del numeral reproducido con antelación y que conlleva la norma reclamada en lo que a este recurso interesa, establece que, una vez que se hayan separado del cargo que ostentan los servidores públicos ahí indicados, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya super-



visión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció.

"37. La quejosa reclama la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en su carácter de norma autoaplicativa pues, en su opinión, afecta su derecho a la libre decisión a la profesión, industria, comercio o trabajo que le puedan favorecer, además de coartar su derecho a obtener un trabajo digno y socialmente útil, así como el derecho a recibir un sueldo en el sector privado y su derecho de igualdad para poder participar sobre bases iguales en cualquier área de la vida económica, social, política, cultural o civil al excluirlo de incorporarse al sector privado por un lapso de diez años, que estima excesivo, desde su entrada en vigor.

"38. Luego, del contenido de su escrito inicial de demanda, se advierte que la parte quejosa señaló, bajo protesta de decir verdad, ocupar el cargo de directora general de Contraloría y Administración del Banco de México y ubicarse en el supuesto del numeral reclamado, al exponer lo siguiente:

"10. Ahora bien, es importante señalar que de conformidad con el Reglamento Interior del Banco de México, además de cumplir con las funciones inherentes a su cargo, la Dirección de Administración de Riesgos (DAR), Dirección de Control Interno (DCI) y la Contraloría del FMPED, reportan directamente a mi representada; de tal forma que, las funciones de estas últimas tres áreas pueden entenderse como funciones a cargo también de mi representada.

"Además, hago del conocimiento de su señoría que mi representada forma parte de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México y es invitada permanente del Comité de Auditoría, cargos que invariablemente llevar a (sic) que ésta tenga acceso a información sensible.

"Asimismo, la quejosa está presente en todos los procesos de aprobación de los planes de trabajo y presupuesto de todas las unidades administrativas del Banco de México, de forma que tiene acceso a información relevante y altamente sensible.



"Ahora bien, derivado de su cargo como directora de la Dirección General de Contraloría y Administración de Riesgos, mi representada da seguimiento a todas las observaciones de auditoría interna, externa y de la Auditoría Superior de la Federación, esto para asegurar que las unidades administrativas den cumplimiento a las mismas en tiempo y forma. Sin dejar de mencionar que, toda la normatividad del Banco de México tiene que ser validada y controlada por la dirección a cargo de mi representada y por la Dirección de Control Interno (área también a su cargo).

"Igualmente, es importante señalar que la Dirección General de Contraloría y Administración de Riesgos –a cuyo cargo tiene mi representada– así como la Dirección de Administración de Riesgos, identifican todos los procesos operativos del Banco de México, con el fin de mapear uno a uno los riesgos que enfrentan, los controles y las acciones de mitigación con los que mitigan.

"Ahora bien, entre las funciones inherentes al cargo de mi representada, ésta se encarga de dirigir el desarrollo y resultados de las metodologías para detectar y medir los riesgos financieros en la inversión de los activos internacionales y supervisar que los criterios de control de riesgos se sigan adecuadamente, con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por la Junta de Gobierno, así como las estrategias, criterios y metodologías para identificar y medir los demás riesgos relevantes del Banco, el grado de exposición de la institución a dichos riesgos y los medios adecuados para su mitigación y seguimiento, con el fin de que se tenga una adecuada administración de los distintos riesgos a los que el Banco de México se encuentra expuesto en el desarrollo de sus funciones y promover una cultura de administración de riesgos en la institución.

"Además, representa al Banco de México en foros y organismos nacionales e internacionales relacionados con la administración de riesgos y control interno, para compartir opiniones y prácticas exitosas y promover la aplicación de las mejores prácticas internacionales en las funciones de su competencia y dirige las acciones y los actos jurídicos que se requieran, para sustanciar y promover lo necesario para la resolución en tiempo y forma, de las reclamaciones y recursos que se interpongan ante el Banco de México, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de la Ley Federal de Trans-



parencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento del Banco de México en relación con la ley anterior.

"Asimismo, la quejosa tiene como funciones aquellas de control interno de identificación y evaluación de los riesgos relevantes del Banco de México, las relativas al establecimiento del sistema institucional de identificación y documentación de procesos y la integración y desarrollo de los programas de continuidad operativa del Banco, todo esto, de acuerdo a Ley del Banco de México, Reglamento Interior del Banco de México, lineamientos establecidos por la Junta de Gobierno y el gobernador y demás normatividad aplicable, así como en la adopción de las mejores prácticas, para dar certidumbre de que las operaciones de la institución y las obligaciones de sus servidores públicos se realizan conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, fortaleciendo la gobernabilidad a través de un manejo eficiente y transparente de los recursos, el cumplimiento del marco normativo, la transparencia de la gestión y la confiabilidad de la información financiera y operativa.

"Lo anterior consiste en promover el cumplimiento de los objetivos de la institución dentro de un marco de riesgos identificados y controlados; que el Banco cuente con los elementos y la coordinación necesaria para hacer frente a eventuales contingencias que pudieran poner en riesgo a los trabajadores o el cumplimiento de sus funciones, y promover la efectividad organizacional.

"Del mismo modo, establece las instrucciones, estrategias, políticas, lineamientos y actividades que el gobernador haya definido en materia de control interno, para comprobar que la institución, se dé (sic) cumplimiento a las disposiciones aplicables al Banco o a su personal y que el registro de normas internas expedidas por las unidades administrativas del propio Banco sea la suficiente y necesaria para el ejercicio de sus funciones, así como para que dicho registro se mantenga debidamente actualizado.

"Así mismo, mi representada se encarga de vigilar las instrucciones, estrategias, políticas y lineamientos que el gobernador haya aprobado para la evaluación del control interno de la institución, para procurar que los procesos estén normados, se apeguen a estándares y estén sistematizados, que se cuente con los recursos humanos necesarios; que la información sea útil, se produzca y



distribuya en forma segura; y, que la tecnología sea suficiente y atienda las necesidades institucionales; así como para fortalecer la transparencia, probidad de las operaciones y la rendición de cuentas, así como la autoevaluación y autocontrol.

"También, coordina la estrategia de acciones que promueven el cumplimiento del código de ética del Banco de México, para atender las quejas, denuncias, comentarios, sugerencias o dudas planteadas, así como para fomentar el sentido de pertenencia y compromiso ético dentro de la institución.

"Dirige las acciones para verificar los pagos derivados del ejercicio de los presupuestos de gasto corriente e inversión física para identificar que se efectúen con apego a las disposiciones aplicables y normas emitidas, así como a las condiciones pactadas en los pedidos y contratos realizando las pruebas de análisis y comprobación requeridas.

"De esta manera, la quejosa considera que se encuentra ubicada dentro de la hipótesis prevista en el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, pues esta prohíbe de manera explícita que ciertos servidores públicos, como mi representada, puedan emplearse en empresas en las que haya tenido información privilegiada (ilegible) finalizando su cargo, por un lapso de diez años. Lo anterior le causa perjuicio (ilegible) quejosa pues limita su actividad y libre desarrollo profesional, tal como se demostrará más adelante'."

"**39.** Por tanto, es suficiente que la quejosa acuda al juicio manifestando ser **directora general de Contraloría y Administración del Banco de México** y que tenga acceso a información privilegiada en el ejercicio de su cargo público para que la emisión de la norma impugnada le genere una restricción o un cambio en su estatus jurídico y libertad contractual.

"**40.** En primer término debe puntualizarse que el supuesto normativo a que alude la disposición reclamada antes transcrita, contenida en el segundo párrafo del artículo 24, se actualiza en relación con determinados sujetos que se desempeñan como servidores públicos, y los distingue al referirse a ellos como los que se comprenden en los grupos jerárquicos de mando superior, en términos del Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, para quienes modifica su estatuto



personal, al establecer que una vez que se separen de su cargo, durante los diez años subsecuentes no podrán ocupar puestos en las empresas que sean objeto de supervisión, de regulación o sobre las cuales cuenten con información privilegiada por razón del cargo desempeñado.

"41. Como norma autoaplicativa, la anterior disposición afecta la esfera jurídica de los sujetos que se encuentren colocados en la condición de pertenecer a alguno de los grupos de mando superior indicados, y que se entiende, realicen funciones de regulación, supervisión, control o que cuenten con información privilegiada.

"Respecto de ellos se realiza, por mandato de la norma impugnada, una modificación, consistente en restringir su posibilidad de contratación –una vez concluido su cargo– en alguna de las empresas o sujetos que hayan sido objeto de esas actividades de supervisión, control o regulación, teniendo en consideración el potencial conflicto de intereses, y esa restricción opera, desde luego, porque se produce la limitación por el inicio de la disposición legal, aunque se materialice hasta que se produzca la separación.

"42. En efecto, como se advierte, la emisión de la norma controvertida genera a la quejosa –como efecto inmediato– un impedimento para el supuesto de que concluya su actual desempeño, consistente en que no podrá ser contratada de manera convencional como cualquier otra persona, en áreas relacionadas con la actividad que realiza, siendo inminente el daño sufrido a partir de la modificación de su calidad o estatus que le genera un impedimento para tener libertad de dejar su cargo, pues tendría graves consecuencias en la medida que no podría trabajar en las diversas empresas a que alude el segundo párrafo del cuestionado artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"43. Siendo claro que las opciones laborales para la quejosa quedan modificadas a partir de la emisión de la norma, pues de manera categórica conecta a su estatus con limitantes en las condiciones laborales generando la afectación o el daño reclamado.

"44. Lo anterior, porque, en el caso, se modifica el estatus laboral de la parte quejosa desde ahora, dado que la potencial o limitante a sus opciones de con-



tratación en realidad es ya un estatus consumado y concretado que puede ser reclamado, a partir del inicio de la vigencia (sic) la norma puesto que, genera en automático un régimen limitado o restrictivo de contratación que ya no es modificable sino que está consumado ese nuevo estatus, desapareciendo la libertad o flexibilidad para elegir libremente continuar ejerciendo funciones públicas si opta por laborar en alguna empresa, referida en la norma.

"45. Por tanto, este órgano colegiado considera que **no es necesario que la parte quejosa deje su cargo para que se den consecuencias en su estatus, sino que éste ya está predeterminado, restringido y fijado por toda la secuela de consecuencias y de la regulación cuestionada.**

"46. En esas condiciones, es clara la **afectación inminente sufrida por la parte quejosa que**, contrario a lo resuelto por el Juez de amparo, no es futura de realización incierta.

"47. Al respecto se comparte el criterio contenido en la tesis VII.2o.T.59 K, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de texto y rubro siguientes:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SI SE SOLICITA CONTRA LOS EFECTOS DE LA LEY NÚMERO 11 DE AUSTERIDAD PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE POR UN MAGISTRADO EN RETIRO DEL PODER JUDICIAL LOCAL, PARA CONCEDERLA BASTA QUE ÉSTE JUSTIFIQUE ENCONTRARSE DENTRO DE LOS SUPUESTOS DE AQUÉLLA, QUE NO SE SIGUE PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL, NI SE CONTRAVIENEN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.' [se transcribe]

"Consecuencias del fallo.

"48. En consecuencia, ante lo fundado de los argumentos de agravio propuestos por la quejosa recurrente, lo que procede es declarar fundados los agravios propuestos en el presente recurso de queja, revocar el acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, dictado por la secretaria encargada del despacho del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo 1823/2019 y conceder la suspen-



sión provisional para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, es decir, que no se produzcan los efectos y consecuencias por la aplicación del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana."

Determinación que dio origen a la tesis aislada número I.4o.A.185 A (10a.), consultable en la página 1045, Libro 76, Tomo II, marzo de 2020 de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2021769, de texto:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA EN SU CARÁCTER DE NORMA AUTOAPLICATIVA, CONTRA SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS. El segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019, establece que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se hayan separado del servicio público, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de dicha separación. Por tanto, si en el juicio de amparo se reclama la inconstitucionalidad del precepto mencionado en su carácter de norma autoaplicativa y se solicita la suspensión de sus efectos y consecuencias, procede conceder la medida cautelar, porque desde su entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los sujetos que se encuentren colocados en la condición de pertenecer a alguno de los grupos de mando superior indicados y que se entiende, realizan funciones de regulación, supervisión, control o que cuenten con información privilegiada, pues respecto de ellos se actualiza desde luego, por mandato categórico de la norma impugnada, una restricción o cambio en su estatus jurídico, consistente en la imposibilidad de contratación –una vez concluido su cargo– en alguna de las empresas o sujetos que hayan sido objeto de las actividades señaladas, derivado del potencial o eventual conflicto de intereses."

b) El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 8/2020, sostuvo:



"**SEXTO. Estudio.** Los agravios son fundados.

"En la demanda de amparo, promovida por vía electrónica el nueve de diciembre de dos mil diecinueve ante el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México en turno, la quejosa ***** reclamó del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la aprobación y promulgación del 'Decreto por el que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria', publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, con motivo de su entrada en vigor, esto es, como disposición autoaplicativa.

"En la demanda de amparo, la quejosa solicitó la suspensión provisional y definitiva de las disposiciones de carácter general reclamadas, para los siguientes efectos:

"1. La medida cautelar que se solicita, deberá decretarse al momento en que su sensoria (sic) admita la demanda, debiéndose comunicar sin demora a las autoridades responsables, para su inmediato cumplimiento, y sus efectos serán los de suspender cualquier acto tendiente a aplicar la inhabilitación contenida en el artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana, es decir, la prohibición de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años, ordenando así las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados y con ella la inminente afectación de los derechos laborales de la parte quejosa.'

"Originalmente conoció del asunto, por razón de turno, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, quien por auto de once de diciembre de dos mil diecinueve se declaró incompetente legalmente por razón de la materia para conocer del asunto, y ordenó remitirlo al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la misma ciudad (en turno), a quien consideró competente.

"Previo desahogo de la prevención formulada, por auto de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia



Administrativa en la Ciudad de México, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento de la demanda, la admitió a trámite bajo el número de expediente 1890/2019 y ordenó la formación por duplicado de los cuadernos correspondientes al incidente de suspensión.

"Por auto de esa misma fecha, dictado en los cuadernos del incidente de suspensión, concedió parcialmente la medida cautelar provisional, para el efecto de que las remuneraciones que percibe la quejosa como funcionaria pública no sean vinculadas al sistema previsto en las normas reclamadas, esto es, para que no sean eliminadas o disminuidas por la aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana; por otra parte, negó la medida cautelar provisional respecto de la aplicación del artículo 24 del ordenamiento último en mención, que dispone: [se transcribe]

"En el auto recurrido, la a quo consideró que la quejosa acreditó su interés suspensorial, en los siguientes términos:

"... la parte quejosa solicita la medida precautoria y acredita su interés suspensorial de manera indiciaria con copia certificada de su nombramiento dentro del Banco de México, constancia de antigüedad y su recibo de pago (los cuales obran en el presente cuaderno incidental en copia certificada)."

"No obstante, negó la medida cautelar provisional solicitada respecto de la aplicación del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, bajo la consideración de que no se cumple con el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, esto es, que con motivo de la concesión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, dado que a los efectos de la norma les reviste el carácter de futuros o de realización incierta, respecto de los cuales resulta improcedente la concesión de la medida suspensorial.

"La a quo consideró que si bien la quejosa demuestra ser servidora pública, se encuentra en activo, por lo que para que pudiera ubicarse en la hipótesis normativa que prevé el precepto en cita, tendría que dejar de laborar en el servicio público, lo que constituye un acontecimiento futuro de realización incierta;



concluyó que la aplicación de la norma controvertida no era inminente, por lo que negó la medida cautelar provisional.

"Ahora bien, la recurrente quejosa controvierte dicha determinación, argumentando sustancialmente que las normas reclamadas son de naturaleza autoaplicativa, por lo que causan afectación desde su entrada en vigor, de ahí que resulta innecesaria la demostración de la existencia de una oferta laboral para que se actualice un perjuicio, pues en todo caso, lo que se pretende con la promoción del juicio y la solicitud de suspensión, es impedir los efectos y consecuencias que la norma controvertida puede producir en su esfera jurídica de derechos.

"Que en todo caso, es procedente la concesión de la medida cautelar provisional, en la medida que demostró encontrarse dentro de los supuestos de la norma reclamada, esto es, el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

"Asiste razón a la recurrente.

"Si bien el legajo de copias certificadas remitido por la a quo para la resolución del recurso, no contiene las documentales que la propia juzgadora de primer grado refirió que tuvo a la vista y conforme con las cuales tuvo por acreditado el interés suspensional de la quejosa, esto es: '... copia certificada de su nombramiento dentro del Banco de México, constancia de antigüedad y su recibo de pago', para efectos de proveer en relación con la medida cautelar provisional es factible tener por ciertos los hechos narrados por la quejosa en la demanda de amparo, y con ello tener por acreditado su interés suspensional, considerando que conforme con lo dispuesto en el artículo 101, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, la falta o deficiencia de los informes materia de la queja establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Se cita por su aplicación al caso, la jurisprudencia 5/93 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.' [se transcribe]



"Así, considerando que para efectos de la medida cautelar provisional, la quejosa acredita indiciariamente encontrarse en el supuesto de la norma controvertida, esto es, el numeral 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, la cual le causa afectación desde su entrada en vigor, al prohibir que durante el lapso de diez años pueda ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público; y que se cumple con los requisitos previstos en el artículo 128, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar, dado que fue solicitada por la propia quejosa y con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, lo conducente es declarar fundado el medio de defensa y conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias del precepto primeramente mencionado, para el efecto de que no le sea aplicado a la quejosa hasta tanto se resuelva lo conducente en relación con la suspensión definitiva.

"Se dice que no se contravienen disposiciones de orden público ni se irroga perjuicio al interés social, porque no existen elementos que lleven a considerar que con la concesión de la medida cautelar se causaría una afectación a la colectividad que de otra manera no resentiría; además, la medida cautelar otorgada de manera provisional permite conservar la materia del juicio de amparo, hasta tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva.

"Por otra parte, la negativa de la suspensión provisional sí es susceptible de producir perjuicios de difícil reparación en la esfera jurídica de la quejosa, en la medida que desde la entrada en vigor de la norma reclamada quedaría impedida para contratarse laboralmente para empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, hasta tanto hayan transcurrido al menos diez años de su separación del servicio público.

"En las relatadas circunstancias, al resultar fundados los agravios, lo conducente es declarar fundado el medio de defensa, para los efectos ya precisados."

c) El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q.A. 12/2020, determinó:



"SÉPTIMO.—Los argumentos que expone la quejosa en el primer agravio, se consideran esencialmente fundados, de acuerdo a las razones que se expondrán a continuación.

"Efectivamente, en el aludido agravio, la recurrente sostiene que el acuerdo controvertido contiene una consideración errónea respecto de la incidencia de orden público en la procedencia de la suspensión del acto reclamado, por haberla negado bajo el argumento de que existe interés colectivo en que los poderes públicos fomenten prácticas de ahorro y austeridad en toda la Nación.

"En ese tenor, no debe perderse de vista que, del estudio realizado a la demanda de amparo, este órgano jurisdiccional advierte que la medida cautelar provisional en cuestión, fue solicitada en los términos siguientes (reverso de la foja 65 al reverso de la foja 72 de este toca): [se transcribe]

"Así, con la finalidad de evidenciar la **eficacia** de lo aducido por la recurrente, este órgano jurisdiccional considera necesario analizar los términos en que se pronunció el juzgador dentro del acuerdo recurrido para negar la medida cautelar provisional solicitada, donde determinó conducente justipreciar los requisitos siguientes:

- "1. Que expresamente lo hubiera solicitado la quejosa;
- "2. Que existiera certidumbre sobre la existencia de los actos cuya suspensión se solicita;
- "3. Que los actos reclamados fueren susceptibles de suspensión;
- "4. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, según lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Amparo; y
- "5. Que se efectúe un análisis ponderado bajo la apariencia del buen derecho.



"Con base en lo anterior, el juzgador determinó satisfechos los primeros tres requisitos; sin embargo, como bien lo señala la recurrente, al analizar el identificado con el número 4 (no seguir perjuicio al interés social ni contravenir disposiciones de orden público), determinó que no se configuró ese requisito, porque de concederse la suspensión respecto de la aplicación de los artículos reclamados, conllevaría una afectación a disposiciones de orden público, en la medida en que se le podría privar a la colectividad de un beneficio o generar un daño que, de otro modo, no resentiría, en virtud de considerar que los preceptos reclamados tienen por objeto establecer las reglas y principios de austeridad que deben cumplir los Poderes de la Unión, los órganos autónomos y las diversas autoridades federales de la República, con el fin de establecer disposiciones generales para racionalizar, reorientar y reducir en términos generales el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo en los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos y autoridades federales.

"También, el Juez de Distrito estableció que en relación con la solicitud de suspender cualquier acto tendiente a aplicar la inhabilitación contenida en el artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana, es decir, la prohibición de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo, tampoco procedía conceder la medida cautelar.

"Lo anterior, porque después de señalar que la impetrante del amparo es una servidora pública, razonó lo referente tanto a la autonomía, como a las funciones en la economía nacional del Banco de México, al que se encuentra adscrita, considerando que dada la importancia de su cargo como 'especialista financiero, nivel gerente, en la Dirección General de Estabilidad Financiera' y la información a la que tiene acceso, permitirle ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo, podría generar un conflicto de intereses, concluyendo que eso no puede suceder, porque la sociedad está interesada en que la información confidencial referente a la economía nacional se utilice únicamente en pro del Estado, sin que pueda divulgarse de manera parcial, en favor de diversa persona, empresa o ente financiero, apoyando su determinación en el criterio I. 4o.A.11 K (10a), de rubro: 'SUSPENSIÓN. NOCIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y SU FINALIDAD.'



"Por otra parte, al pronunciarse sobre las **responsabilidades administrativas**, el juzgador determinó que tampoco resultaba factible conceder la suspensión solicitada para el efecto de ordenar a todas las autoridades responsables encargadas de la investigación y sanción de las faltas administrativas que se llegaren a actualizar, abstenerse de iniciar procedimientos administrativos en contra de la impetrante por la probable actualización de alguna falta prevista por la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuya sanción se encuentre prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o, en su caso, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"Lo anterior, lo razonó a partir del análisis que efectuó de lo previsto en el artículo 109, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Federal, concluyendo que, si el servicio público implica satisfacer intereses públicos fundamentales a través de la función pública encomendada, así como las relaciones de organización entre la administración y sus servidores públicos, éstos deben regirse por los principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

"Por tal motivo, estableció que no únicamente las conductas que en el ejercicio de las funciones encomendadas afecten la debida prestación de la actividad administrativa, actualizan una responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino que también aquellas que, sin directamente estar vinculadas con el servicio público, afecten la organización, al violar los principios y disciplina aplicables a aquellos, que se traduzcan en un abuso o ejercicio indebido del cargo para obtener beneficios que sólo con ese carácter de lograrían.

"Adicionalmente estableció, que los efectos de la norma no se pueden concretar, porque son de realización incierta, al no existir inminencia, ni certeza de que los actos en cuestión tuvieran verificativo en perjuicio de la impetrante del amparo al momento de la presentación de la demanda, porque estimó tal juzgador, que la medida cautelar tiene como finalidad preservar de manera transitoria un derecho cuya titularidad se demuestre, aun de manera presuntiva, requiriendo que la suspensión de los actos recaiga sobre aquellos cuya afectación sea inminente y real, sin estimarla procedente en el caso, porque los efectos y consecuencias referidos por la promovente, son probables, futuros y de realización incierta, sin que tal medida pueda tutelar derechos en abstracto.



"Conclusión a que arribó, después de considerar que conforme al texto del artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana, la prohibición para ocupar puestos en las empresas que la quejosa hubiera supervisado, **depende de que se separe de su cargo** como 'especialista financiero, nivel gerente, en la Dirección General de Estabilidad Financiera', aspecto que no advirtió inminente, sino probable y futuro.

"De ese modo el juzgador determinó que al prevalecer en mayor medida el interés social sobre el particular de la promovente, debía negarse la suspensión provisional solicitada, refiriendo finalmente, lo conducente al trámite del incidente de suspensión correspondiente.

"En ese orden de ideas, analizada la determinación adoptada en el acuerdo recurrido, este órgano jurisdiccional considera que, contrario a lo decidido por el juzgador y dados los términos en que fue solicitada la medida cautelar provisional, las razones dadas para denegarla son incorrectas.

"Conviene recordar que, en la demanda de amparo, si bien la quejosa hoy recurrente reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana en su carácter autoaplicativo, especialmente lo referente a sus artículos 1, 3, 4, 12 y 24, sólo respecto de este último fue que específicamente se solicitó la medida cautelar provisional que nos concierne.

"Ahora bien, sobre el tema, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: [se transcribe]

"Ese numeral, establece que en aquellos juicios de amparo donde se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa, como se impugnó en el caso, o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará '...para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso...'

"Así, conforme a lo anterior, el hecho de que se solicite la suspensión de alguna norma general, implica que en todos los casos en que se impugne en su carácter de autoaplicativo, deba concederse la suspensión para tales efectos,



siempre que se cumplan previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, que en el caso y desde diversa perspectiva a la analizada por el juzgador, deben ser los siguientes:

"a) La exigencia de que la parte quejosa deba resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, lo cual debe estar acreditado cuando menos indiciariamente para efectos de la suspensión provisional; mientras que, en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

"b) En su caso y, superado lo anterior, debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.

"Así, lo que realmente prevé dicho artículo 148, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

"En ese contexto, debe analizarse la naturaleza del acto impugnado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

"Acorde con ello, el artículo 147 de la Ley de Amparo señala que, cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional al quejoso en el goce del derecho violado, como se lee de su texto: [se transcribe]

"Asimismo, el citado numeral 148 del ordenamiento mencionado, refiere que, en los casos en que se reclame una norma general con motivo del acto de aplicación, la suspensión se decretará también respecto de los efectos y consecuencias del acto de aplicación.

"Conforme a lo expuesto, la suspensión tiene como finalidad mantener el estado de las cosas como se encontraban antes de la afectación para conservar la materia del juicio, hasta tanto no se resuelva el fondo del asunto y atendiendo a la naturaleza del acto, de ser jurídica y materialmente posible se restablecerá al promovente en los derechos que se estimen vulnerados, lo cual



permite restituir provisionalmente al quejoso en los derechos que estime infringidos, hasta tanto se dicta sentencia ejecutoria.

"Con base en lo anterior, del legajo de copias certificadas remitido por el juzgador, se advierten diversas documentales que se exhibieron ante su potestad, conforme con las cuales se tiene por acreditado el interés de la ahora recurrente para solicitar la medida cautelar que nos concierne, tal como se desprende de su nombramiento como especialista financiero, nivel gerente, en la Dirección General de Estabilidad Financiera del Banco de México, con efectos a partir del uno de junio de dos mil dieciocho, así como la constancia de percepciones, diversos recibos de nómina, que se encuentran integrados de la foja ochenta a la ochenta y cinco de este tomo.

"Por tanto, para efectos de proveer en relación con la medida cautelar provisional, es factible tener por ciertos los hechos narrados por la quejosa en la demanda de amparo, y con ello tener por acreditado su interés suspensivo.

"Se cita por su aplicación al caso, la jurisprudencia 5/93, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

"'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.' [se transcribe]

"Con base en el criterio transcrito, es evidente que el juzgador no puede efectuar conjeturas sobre la improbable realización en los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra y, por ello, en el caso no es viable estimar que los efectos y consecuencias respecto de los cuales solicitó la suspensión la ahora recurrente, no pudieran materializarse en su perjuicio.

"Así, considerando que para efectos de la medida cautelar provisional, la quejosa acredita indiciariamente encontrarse en el supuesto de la norma controvertida, esto es, el numeral 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, la cual le causa afectación desde su entrada en vigor, al prohibir que durante el lapso de diez años pueda ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el



ejercicio de su cargo público, tal como se desprende de dicho numeral, que es del tenor siguiente: [se transcribe]

"En ese tenor, se considera que sí se cumple con los requisitos previstos en el artículo 128, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar, dado que fue solicitada por la propia quejosa y con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, lo conducente es declarar fundado el medio de defensa y conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias del precepto primeramente mencionado; esto es, para el efecto de que no le sea aplicado a la quejosa hasta tanto se resuelva lo conducente en relación con la suspensión definitiva.

"Lo anterior implica que las disposiciones en comento no se apliquen a la quejosa ahora recurrente y se haga extensivo al aspecto que aduce esencialmente en el segundo de sus agravios, consistente en que las autoridades encargadas de alguna investigación y sanción de las faltas administrativas que llegaren a actualizarse en tanto se resuelve el juicio de amparo en lo principal, se abstengan de iniciar algún procedimiento en su contra, por la probable actualización de alguna falta prevista por la Ley de Austeridad Republicana, cuya sanción ya se encuentre prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por ser el segundo aspecto respecto del cual solicitó la medida cautelar en cuestión.

"Se dice que no se contravienen disposiciones de orden público ni se irroga perjuicio al interés social, porque no existen elementos que lleven a considerar que con la concesión de la medida cautelar se causaría una afectación a la colectividad que de otra manera no resentiría; además, la medida cautelar otorgada de manera provisional permite conservar la materia del juicio de amparo, hasta tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva.

"Por otra parte, **la negativa de la suspensión provisional sí es susceptible de producir perjuicios de difícil reparación en la esfera jurídica de la quejosa, en la medida que desde la entrada en vigor de la norma reclamada, le aplica la prohibición**, en tanto funcionaria del Banco de México, de que para el caso de separarse del cargo no pueda contratarse laboralmente para empre-



sas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, hasta tanto hayan transcurrido al menos diez años de su separación del servicio público, limitación que incide sólo en la persona de la quejosa, y no afecta los fines y objeto de la ley de la cual forma parte el artículo 24, respecto de cuyos efectos y consecuencias se concede la suspensión; pues, no aplicar a la quejosa los efectos de ese numeral no se traduce en afectar las medidas de austeridad, en el ejercicio del gasto público federal, ni se causa daño a la administración de recursos económicos, tampoco impide que éstos puedan cumplir con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; en tanto la suspensión sólo impide aplicar los efectos y consecuencias de la limitante de empleo de la quejosa, en caso de dejar de laborar en el organismo donde presta sus servicios; sin incidir esto directamente en el ejercicio o administración de recursos económicos públicos.

"Sin que en el caso haya lugar a solicitar garantía alguna, al no advertirse el perjuicio al erario público, pues en su caso, sólo se mantendrán las cosas en (sic) que se encontraban hasta antes de la publicación de las normas impugnadas; lo anterior, siempre y cuando los hechos hubiesen acaecido como se señaló en la demanda de amparo.

"En las relatadas circunstancias, al resultar fundados los agravios, lo conducente es declarar fundado el medio de defensa y conceder la suspensión solicitada para los efectos ya precisados en la presente ejecutoria."

QUINTO.—Estudio sobre la existencia de la contradicción de criterios. Debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es posible resolver cuál es el que debe prevalecer.

Para que exista materia a dilucidar en una contradicción de tesis debe existir, cuando menos formalmente, una oposición de criterios jurídicos en los que se analice la misma cuestión; es decir, para que surta su procedencia, la contradicción denunciada debe referirse a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas.



Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales mediante argumentos lógico-jurídicos que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

De acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la causa que motiva la solución de los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios, sin exigir el cumplimiento de una serie de características formales o fácticas.

Entonces, para determinar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere verificar si existe la necesidad de unificar criterios; es decir, si hay una posible discrepancia en las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito sustentadas durante el proceso de interpretación que llevaron a cabo los referidos órganos jurisdiccionales.

En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis denunciada, es necesario analizar detenidamente cada una de las consideraciones interpretativas involucradas –no los puntos resolutivos– con el objeto de identificar si en los respectivos razonamientos, en relación con un mismo punto de derecho se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia número P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital 164120, de 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."

Criterio del que se advierte que 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 sea procedente, es indispensable que se cumplan las condiciones siguientes:

Primer requisito: 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 método, cualquiera que fuese.

Segundo requisito: Los ejercicios interpretativos respectivos se sustentan en el mismo problema jurídico; es decir, que existan razonamientos en los que la interpretación ejercida gire en torno al mismo tema de derecho, ya sea respecto del 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 esa misma cuestión los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

Tercer requisito: Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de resolver la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Lo que se busca es detectar criterios interpretativos diferentes 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 contendientes.

A continuación, se exponen los argumentos por los que se considera que, en este caso, **sí** se actualizan todos los requisitos enunciados en los requisitos que anteceden.



Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los órganos contendientes al resolver las mismas cuestiones litigiosas, se vieron en la necesidad de usar su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Lo que se advierte de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, las cuales quedaron transcritas en el considerando que antecede.

En efecto, por una parte, al resolver el recurso de queja Q.A. 11/2020, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, los recursos de queja **Q.A. 377/2019, Q.A. 378/2019, Q.A. 380/2019, Q.A. 384/2019, Q.A. 394/2019, Q.A. 397/2019**, el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**; y, el recurso de queja **Q.A. 8/2020**, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, analizaron lo siguiente:

Los recursos de queja de su conocimiento tuvieron origen en diversos juicios de amparo indirecto promovidos en contra del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamado en su carácter de norma autoaplicativa.

De dichos amparos indirectos conocieron diversos Jueces de Distrito, quienes determinaron negar la suspensión provisional solicitada en relación con los efectos y consecuencias del precepto citado.

En contra de esa resolución, los quejosos interpusieron recurso de queja.

Los citados Tribunales Colegiados resolvieron, en esencia, que **atendiendo a la naturaleza de los efectos del precepto reclamado no era posible conceder la suspensión solicitada, toda vez que se darían efectos constitutivos** que no son propios de la medida cautelar sino de la sentencia de fondo; lo anterior, pues la norma reclamada establece que los servidores públicos ahí indicados, una vez que se hayan separado del cargo que ostentan, no podrán desempeñarse como empleados de empresas cuya supervisión, regulación o información privilegiada haya estado a su cargo, sino pasados diez años de que dicha separación aconteció.



Asimismo, precisaron que el artículo de la ley reclamada no se impugna con motivo de un acto de aplicación, sino que se reclama por su sola entrada en vigor; y, observaron que, en ese momento, los derechos de los quejosos, en concreto, el derecho a desempeñar el trabajo que le favorezca, no se había transgredido con motivo de dicha ley, por lo que no se reclamaba una afectación directa e inmediata a alguno de sus derechos tutelados.

Expusieron que los quejosos reclaman la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en concreto su artículo 24, párrafo segundo, ya que, en su opinión, afecta su derecho a la libre decisión de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les pueda favorecer, así como que coarta su derecho a obtener un trabajo digno y socialmente útil, derivado de un procedimiento administrativo dirigido a regular el esquema en que se implementarán las medidas de austeridad, el control de los ingresos y gastos públicos de la Federación y, como parte de esto, las bases para establecer las medidas para la incorporación a empresas, cuando por cualquier motivo dichos quejosos se separen del cargo que a la fecha de interposición de su demanda, ostentaban, en el entendido de que dicho cargo estaba comprendido en grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal y con motivo de sus funciones hayan estado a cargo de la supervisión, regulación o información privilegiada de dichas organizaciones.

Sostuvieron que no es factible conceder la medida cautelar, pues la pretensión de la parte quejosa va más allá de una restitución provisional de derechos; es decir, el tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda la suspensión, pues esas pretensiones son propias de un amparo de fondo, a saber, que se permita en su caso al peticionario de amparo, que cuando se separe del cargo, pueda ocupar un puesto en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público sin necesidad de esperar diez años, como lo prevé la ley que reclaman.

También destacaron que, previo a la emisión del acto reclamado, la parte quejosa, aun ante la especial situación que pudiera tener respecto de la norma,



no tenía concedido algún derecho exigible para otorgar la suspensión de la referida prohibición, por lo que sostuvieron que los efectos y consecuencias del artículo reclamado, en ese momento, no alteraba ni modificaba la esfera de derechos o la situación particular frente a la norma reclamada.

Así, determinaron que la concesión de la medida cautelar solicitada, más que otorgar un efecto restitutorio, **implicaba dar efectos constitutivos de derechos**; lo que no es factible con el otorgamiento de la suspensión, toda vez que ésta tiene el efecto de paralizar los actos de autoridad o mantener las cosas en el estado en que se encuentran en el momento de concederse, pero no de ordenar la constitución de determinada conducta, lo cual sólo es posible con la sentencia principal dictada en el juicio de amparo, pues implicaría el análisis de la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado.

Con base en lo anterior, los tribunales citados concluyeron que atendiendo a la **naturaleza** de los efectos de la norma reclamada, no era procedente otorgar la medida cautelar, pues dichos efectos son **constitutivos**, lo que es propio de la sentencia de fondo, ya que eliminar el plazo previsto en la norma u otorgar uno menor para que el quejoso pueda incorporarse a una empresa respecto de la cual tuvo alguna intervención o injerencia como supervisión, o de la que tuvo alguna información privilegiada, es efecto de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del artículo reclamado.

Por otra parte, los **Tribunales Colegiados Primero, Octavo y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver, respectivamente, los recursos de queja Q.A. 11/2020, Q.A. 10/2020 y Q.A. 15/2020**, analizaron lo siguiente:

Los asuntos tuvieron su origen en diversos juicios de amparo indirecto promovidos en contra del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamado en su carácter de autoaplicativo.

Del asunto conocieron diversos Jueces de Distrito, en los que determinaron negar la suspensión provisional solicitada en relación con los efectos y consecuencias del precepto citado.



En contra de esa resolución, los quejosos interpusieron recurso de queja; los Tribunales Colegiados determinaron sustancialmente, que el precepto reclamado prevé que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que por cualquier motivo se separen del cargo, no podrán ocupar durante el plazo de diez años puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

Sostuvieron que la disposición reclamada establece dos condiciones para que se materialice la prohibición durante diez años para los servidores públicos de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada con motivo de su encargo:

a) Que sean servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y,

b) Que se separen del cargo por cualquier motivo.

Determinaron que la única forma en que las disposiciones del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, en particular, sus efectos y consecuencias, pudieran efectivamente generar una afectación actual a la esfera jurídica de la parte quejosa es que se cumplieran las dos condiciones apuntadas.

Asimismo, señalaron que, al margen de que los cargos que desempeñan los quejosos se encuentren comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo objetivamente cierto es que no se satisface la segunda condición prevista por el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, esto es, que se hubiera separado del cargo por cualquier motivo.

Entonces, la materialización de los efectos y consecuencias del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no tiene una **naturaleza** futura e



inminente, sino, en todo caso, esos efectos son **futuros de realización incierta**, pues se encuentran sujetos a la ejecución conjunta de las dos condiciones, sin que en el caso se hubiera actualizado una de ellas, consistente en la separación del cargo del quejoso, por cualquier motivo.

Precisaron que si bien es cierto que el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo dispone que en los casos en que se reclame una norma general de carácter autoaplicativo sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa, también es verdad que para la concesión de la medida cautelar, no basta que se impugne una disposición con motivo del inicio de su vigencia aduciendo que tiene dicha naturaleza, sino que se debe verificar que se cumplan los demás requisitos que para su procedencia prevé la Ley de Amparo, lo que en el caso consideraron que no se actualizaba, pues **los efectos y consecuencias del artículo reclamado son de realización futura e incierta**, de modo que no es procedente otorgar la suspensión.

Finalmente, los **Tribunales Colegiados Cuarto, Séptimo y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizaron que los asuntos tuvieron su origen en diversos juicios de amparo indirecto promovidos en contra del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, en su carácter de norma autoaplicativa.

Diversos Jueces de Distrito determinaron negar la suspensión provisional solicitada en relación con los efectos y consecuencias del precepto citado.

Inconformes con esa resolución, los quejosos interpusieron recurso de queja; los Tribunales Colegiados resolvieron, en esencia, que el artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en aquellos juicios de amparo donde se reclame una norma general (ya sea autoaplicativa o con motivo de su primer acto de aplicación) la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Conforme a lo anterior, consideraron que el hecho de que se solicite la suspensión de alguna norma general implica que en todos los casos en que se impugne en su carácter de autoaplicativo, deba concederse la suspensión para



los efectos que genera la norma, siempre que se cumplan previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar que, en el caso, deben ser los siguientes:

a) La exigencia de que la parte quejosa deba resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, lo cual debe estar acreditado cuando menos indiciariamente para efectos de la suspensión provisional; mientras que, en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

b) En su caso y, superado lo anterior, debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.

Así, determinaron que lo que realmente prevé el artículo 148 de la Ley de Amparo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión.

De las documentales exhibidas por la parte quejosa advirtieron que acreditó su interés suspensional porque demostró ser servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tienen funciones de supervisión o regulación de empresas y con motivo de su cargo maneja información privilegiada; por lo tanto, demostró indiciariamente encontrarse en el supuesto de la norma reclamada.

En ese contexto, procedieron a analizar la naturaleza del artículo impugnado, para dilucidar si es susceptible o no de ser suspendido.

Precisaron que el artículo 147 de la Ley de Amparo señala que cuando la naturaleza del acto lo permita y sea jurídicamente posible, la medida cautelar puede restablecer de manera provisional a la parte quejosa en el goce del derecho violado.

Sostuvieron que la suspensión tiene como finalidad mantener el estado de las cosas como se encontraban antes de la afectación para conservar la materia



del juicio, hasta tanto se resuelva el fondo del asunto y atendiendo a la naturaleza del acto, de ser jurídica y materialmente posible se restablecerá al promovente en los derechos que se estimen vulnerados, lo cual permite restituir provisionalmente al quejoso en los derechos que estime infringidos.

Determinaron que para efectos de proveer en relación con la medida cautelar provisional es factible tener por ciertos los hechos narrados por la quejosa en la demanda de amparo, y con ello tener por acreditado su interés suspensivo.

Los órganos jurisdiccionales mencionados, hicieron énfasis en que el juzgador no puede efectuar conjeturas sobre la realización de los actos que el quejoso da por hecho que se pretenden ejecutar en su contra y, por ello, consideraron que no es viable estimar que los efectos y consecuencias respecto de los cuales se solicitó la suspensión, no pudieran materializarse en su perjuicio.

En ese orden de ideas, sostuvieron que respecto de la medida cautelar provisional, la **naturaleza** de los efectos de la norma reclamada es **inminente**, pues causa una afectación a la quejosa desde su entrada en vigor, la cual señalaron es susceptible de suspenderse.

Una vez que resolvieron que atendiendo a la naturaleza es posible suspender los efectos de la norma reclamada, indicaron que al acreditarse indiciariamente que la parte quejosa se encuentra en el supuesto de la norma controvertida, esto es, el numeral 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, se le causa afectación desde su entrada en vigor, al prohibir que durante el lapso de diez años pueda ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

Con base en lo anterior, consideraron que sí cumple con los requisitos previstos en el artículo 128, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar, debido a que fue solicitada por la propia quejosa y con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, por lo que resolvieron que es procedente conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias del precepto reclamado, para el efecto de que no le sea aplicado a la quejosa hasta tanto se resuelva lo conducente en relación con la suspensión definitiva.



Precisaron que esto implica que la disposición en comento no se aplique a la quejosa y se haga extensiva la concesión de la suspensión provisional a los actos de autoridades encargadas de alguna investigación y sanción de las faltas administrativas que llegaran a actualizarse en tanto se resuelve el juicio de amparo en lo principal; para que se abstengan de iniciar algún procedimiento en su contra, por la probable actualización de alguna falta prevista por la Ley de Austeridad Republicana, cuya sanción ya se encuentra prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por ser el segundo aspecto respecto del cual solicitó la medida cautelar en cuestión.

Consideraron que no se contravienen disposiciones de orden público ni se irroga perjuicio al interés social, porque no existen elementos que lleven a considerar que con la concesión de la medida cautelar se causaría una afectación a la colectividad que de otra manera no resentiría; además, sostuvieron que la medida cautelar otorgada de manera provisional permite conservar la materia del juicio de amparo, hasta tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva.

Asimismo, señalaron que la negativa de la suspensión provisional sí es susceptible de producir perjuicios de difícil reparación en la esfera jurídica de la quejosa, en la medida que desde la entrada en vigor de la norma reclamada, le aplica la prohibición de que en el caso de separarse del cargo no pueda contratarse laboralmente para empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, hasta tanto transcurran al menos diez años de su separación del servicio público, limitación que incide sólo en la persona de la parte quejosa y no afecta los fines y objeto de la ley de la cual forma parte el artículo reclamado; pues, no aplicar los efectos de esa porción normativa no se traduce en afectar las medidas de austeridad, en el ejercicio del gasto público federal, ni se causa daño a la administración de recursos económicos, tampoco impide que éstos puedan cumplir con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; en tanto la suspensión sólo impide aplicar los efectos y consecuencias de la limitante de empleo de la parte quejosa, en caso de dejar de laborar en el organismo donde presta sus servicios, sin incidir esto directamente en el ejercicio o administración de recursos económicos públicos.

En ese orden, determinaron conceder la medida cautelar provisional solicitada.



De lo anteriormente sintetizado se observa que los órganos contendientes sí resolvieron las mismas cuestiones litigiosas, esto es, analizaron la procedencia de la suspensión provisional de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana; para lo cual ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a diferentes soluciones.

Segundo requisito: Análisis del mismo problema de derecho y criterios jurídicos discrepantes. Lo expuesto permite a este Pleno de Circuito establecer que el segundo requisito también se cumple en el caso, pues de un examen exhaustivo de las consideraciones que expusieron los órganos colegiados, permite concluir que analizaron y se pronunciaron respecto de un mismo tema jurídico.

Lo anterior, toda vez que todos los Tribunales Colegiados analizaron la **naturaleza** jurídica de los efectos y consecuencias del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana reclamado como norma autoaplicativa y si conforme a ésta y lo dispuesto en los artículos 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo, resultaba procedente otorgar la suspensión provisional.

Con base en lo anterior, conviene recordar que:

Los Tribunales Colegiados **Tercero, Décimo Primero y Décimo Sexto** en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvieron que es procedente **negar** la medida cautelar en contra de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, al considerar que la **naturaleza** de los **efectos y consecuencias** son **constitutivos de derechos** lo que es propio de la sentencia de fondo, ya que eliminar u otorgar un plazo menor para que el quejoso pueda incorporarse a una empresa respecto de la cual tuvo alguna intervención o injerencia como supervisión, o de la que tuvo alguna información privilegiada, es efecto de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del artículo reclamado.

Los Tribunales Colegiados **Primero, Octavo y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito** también determinaron que debía **negarse** la suspensión provisional pero por diverso motivo: resolvieron que los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no tienen una **naturaleza** futura de realización inmi-



nente, sino, en todo caso, **su naturaleza es futura de realización incierta**, pues se encuentran sujetos a la realización conjunta de dos condiciones: **a)** que sean servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, **b)** que se separen del cargo por cualquier motivo.

Y, en tal sentido, resolvieron que la única forma en que los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, pudieran efectivamente generar una afectación actual a la esfera jurídica de la quejosa, es que se cumplieran las dos condiciones apuntadas.

Los restantes Tribunales Colegiados **Cuarto, Séptimo y Décimo Octavo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinaron que era procedente conceder la suspensión provisional, al resolver que la **naturaleza** de los efectos y consecuencias del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, produce una **afectación inminente** a la esfera jurídica de la parte quejosa desde su entrada en vigor, en términos de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, pues basta que la parte quejosa se ubique en uno de los supuestos previstos en la norma (ser servidor público de alto rango) sin que resulte necesario que se actualice el supuesto de que sea separado de su cargo para efectos de demostrar que se trata de un acto cierto; posteriormente, señalaron que se cumplen los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo porque la medida cautelar no ocasiona un perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público.

Esto es, consideraron que el hecho de que se solicite la suspensión de alguna norma general en su carácter de autoaplicativo, implica que deba concederse la suspensión para tales efectos, siempre que se cumplan previamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar que, en el caso, deben ser los siguientes:

a) La exigencia de que la parte quejosa deba resentir una afectación a su interés jurídico o legítimo, lo cual debe estar acreditado cuando menos indiciariamente para efectos de la suspensión provisional; mientras que, en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,



b) En su caso y, superado lo anterior, conforme a los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social de la norma, o si regula disposiciones de orden público.

Así, determinaron que lo que realmente prevé el artículo 148 de la Ley de Amparo, es cómo deben ser los efectos de la medida cautelar contra normas generales, una vez que se han satisfecho los requisitos de procedibilidad para conceder la suspensión y, entonces, que para efectos de la medida cautelar provisional, la parte quejosa acredite indiciariamente encontrarse en el supuesto de la norma controvertida, esto es, el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana y, al ser así, si le causa afectación desde su entrada en vigor, al prohibir que durante el lapso de diez años pueda ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.

De lo anterior se observa que todos los Tribunales Colegiados tuvieron una postura divergente respecto de un mismo punto, a saber, la naturaleza de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana y, con base en eso, resolvieron respecto de la procedencia de la medida cautelar provisional en términos de lo dispuesto en los artículos 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo.

Lo anterior es así, pues de las transcripciones de las ejecutorias materia de la presente contradicción de tesis y de lo sintetizado en los requisitos primero y segundo antes indicados, se concluye que conforme a la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, todos los tribunales contendientes determinaron que la suspensión provisional fue solicitada por la parte quejosa, quien con las documentales exhibidas acreditó, por lo menos indiciariamente, tener un interés suspensional para solicitar la medida cautelar, porque demostró ser servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tienen funciones de supervisión o regulación de empresas y con motivo de su cargo maneja información privilegiada; y, en consecuencia, demostró indiciariamente encontrarse en el supuesto de la norma reclamada.

Asimismo, todos los tribunales contendientes analizaron si de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, resultaba procedente



o no otorgar la suspensión provisional para impedir los efectos y consecuencias en la esfera jurídica del quejoso, del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, al reclamarse como una norma autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación.

Por el contrario, al analizar la naturaleza de los efectos y consecuencias jurídicas, los tribunales contendientes sostuvieron un criterio discrepante sobre la misma cuestión, a saber, resolvieron el problema jurídico en los términos siguientes:

1) Los Tribunales Colegiados **Tercero, Décimo Primero y Décimo Sexto** en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron que debía negarse la medida cautelar, al considerar que la **naturaleza** de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, son **constitutivas de derechos**, lo que es propio de la sentencia de fondo.

2) Los Tribunales Colegiados **Primero, Octavo y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito** también consideraron que debía **negarse** la suspensión provisional, debido a que la naturaleza de los efectos y consecuencias de la norma reclamada, no tiene una realización inminente, sino, en todo caso, **como futuro de realización incierta**, pues se encuentra sujeto a la realización conjunta de dos condiciones: **a)** que sean servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, **b)** que se separen del cargo por cualquier motivo.

3) Los restantes Tribunales Colegiados **Cuarto, Séptimo y Décimo Octavo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito decidieron que debía concederse la suspensión provisional al resolver que la **naturaleza** de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana producen una **afectación inminente** que hacen procedente la concesión de la suspensión, pues de conformidad con el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, no se ocasiona un perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, destacándose que el Décimo Octavo Tribunal Colegiado de la materia y sede en mención, además, sostuvo que debe realizarse la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés suspensivo de la norma.



Como se puede advertir, este Pleno de Circuito determina que **sí existe contradicción sustancial entre el problema jurídico y los criterios objeto de la denuncia**, pues todos los Tribunales Colegiados fijaron de manera indubitable y expresa un criterio en el que sostuvieron una postura contraria respecto a la naturaleza de los efectos y consecuencias de la norma reclamada, establecieron un criterio jurídico discrepante sobre una misma cuestión y, se pronunciaron en torno a una misma cuestión litigiosa, refiriéndose a idénticos presupuestos jurídicos, esto es, respecto de la solicitud de la suspensión provisional contra los efectos y consecuencias del párrafo segundo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana y con un análisis de la misma tesitura, a saber, la procedencia de la medida cautelar provisional, desde la perspectiva de que se reclama la norma como autoaplicativa.

Tercer requisito: Al quedar establecido que sí existe contradicción de criterios, se debe formular una pregunta genuina que resuelva la cuestión jurídica, en los términos siguientes: ***¿De conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, resulta procedente conceder la suspensión provisional, respecto de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamada como una norma general autoaplicativa?***

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

SEXO.—Criterio que debe adoptarse. Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan, las cuales se desarrollarán conforme al orden siguiente:

- I. Naturaleza jurídica de la suspensión.
- II. Análisis de la suspensión provisional al reclamarse una norma general autoaplicativa.
- III. Efectos y consecuencias que genera en la esfera jurídica de la parte quejosa, para la procedencia de la suspensión, el párrafo segundo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana como norma autoaplicativa.



IV. Análisis del punto de controversia derivado de los criterios contendientes.

V. Apartado conclusivo como resultado de los elementos desarrollados.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUSPENSIÓN.

La suspensión del acto reclamado es una medida cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del juicio de control constitucional, por lo que su contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiera ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la litis.

Conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal y 147 de la Ley de Amparo, la suspensión tiene la finalidad de conservar la materia de la controversia y evitar que la parte quejosa sufra una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas de conservación o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar lo siguiente: **i)** la naturaleza de los efectos y consecuencias de la norma reclamada; **ii)** la apariencia del buen derecho; **iii)** las posibles afectaciones al interés social y orden público; y, **iv)** la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida.

Los artículos 107 constitucional (sic), fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 147 de la Ley de Amparo, establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...



"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

Ley de Amparo

"**Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

Preceptos de los que se observa que el objeto primordial de esa providencia cautelar es mantener viva la materia del juicio constitucional, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; así, por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso mientras se decide si es violatorio de la Constitución Federal.



En congruencia con ese precepto constitucional, en el artículo 128 de la Ley de Amparo se establecen los requisitos mínimos para conceder la suspensión del acto reclamado en una demanda de amparo, a saber, que la solicite la parte quejosa y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, precepto que se relaciona con lo dispuesto en los artículos 129 y 138 de la citada ley, según la naturaleza del acto reclamado y el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención al orden público.

Por lo tanto, a través de la suspensión se puede impedir la ejecución de determinados actos o efectos hasta tanto se resuelve en definitiva el expediente principal, o bien, tratándose de la suspensión provisional hasta tanto se dicta la interlocutoria de suspensión definitiva, a efecto de evitar daños o perjuicios irreparables al solicitante de amparo y conservar viva la materia del juicio, ponderando la apariencia del buen derecho y la posible afectación al interés social, cuyos aspectos se reiteran para efectos de la suspensión provisional en el artículo 138 de la Ley de Amparo.

Además, el artículo 128 de la Ley de Amparo establece que, con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará en todas las materias, salvo las señaladas en el último párrafo del propio precepto (se refiere a normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica), siempre que concurra la solicitud de la parte quejosa y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

En ese orden de ideas, la naturaleza de los actos no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la frase "*atendiendo a la naturaleza del acto reclamado*", debe analizarse en función de las consecuencias que, en cada caso, pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado.

En estos términos, la naturaleza de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, ya que debe ponderarse



que la medida provisional que se pretende (y con posterioridad la suspensión definitiva) permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que ulteriormente puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia que se emita en el principal.

Lo anterior, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que sea material y jurídicamente posible conceder la medida cautelar radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia concesoria de amparo y, todo esto, va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en el caso de que sea procedente conceder la suspensión solicitada por la parte quejosa.

ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL AL RECLAMARSE UNA NORMA GENERAL AUTOAPLICATIVA.

Es menester establecer que para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general.

El criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de "*individualización incondicionada*", con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica de la parte quejosa, sin condicionarse a ningún acto, pues si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa, de ahí que el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas.

El de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso.



Al respecto, el artículo 131 de la Ley de Amparo prevé que cuando la parte quejosa solicita la suspensión y aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento, en tanto que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de forma indiciaria, con el fin de establecer con suficiente garantía de que realmente es titular de un derecho.

Tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue y el interés social que justifique su otorgamiento, además, el juzgador debe valorar, en cada caso concreto, los elementos probatorios que hubiera allegado y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Apoya las anteriores consideraciones, la jurisprudencia número 2a./J. 61/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 956, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2011840, de texto:

"INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA. El precepto citado prevé que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento. Ahora bien, si tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de



forma indiciaria, a fin de establecer con suficiente garantía de acierto que realmente es titular de un derecho; luego, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; en la inteligencia de que dicha concesión, en ningún caso puede tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de presentar la demanda y, además, que esa demostración implicará la valoración que haga el juzgador, en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar para ello la apariencia del buen derecho y del interés social pero, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."

Expuesto lo anterior, conviene precisar que cuando como en el caso se trata de la impugnación de un ordenamiento jurídico y se solicita la suspensión provisional y en su momento la definitiva, se pueden presentar tres situaciones que se especifican a continuación:

1) La ley no cause al quejoso ningún perjuicio por su sola expedición, sino que resulte necesario que exista un acto de aplicación para que surja ese perjuicio (ley heteroaplicativa), se legitime el ejercicio de la acción constitucional y sea procedente conceder la suspensión, conforme al artículo 148 de la Ley de Amparo, esto es, tanto para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, como en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

2) La ley que se tilda de inconstitucional cause perjuicio al quejoso por su sola expedición, al imponerle una carga u obligación cualquiera que estime inconstitucional y que tenga que cumplir espontáneamente, hipótesis en la que se está ante un ordenamiento jurídico autoaplicativo que puede impugnarse con motivo de su sola expedición y respecto del cual sí es procedente conceder la suspensión, conforme al citado artículo 148 de la Ley de Amparo, para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.



Esto es así, pues conforme artículo 131 de la misma ley sólo es procedente conceder la medida cautelar, cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, aunado a que también dispone que en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda, por lo que se requiere una afectación directa a la esfera de derechos de la parte quejosa con la sola vigencia de la ley.

3) La norma inicial no impone al quejoso alguna obligación o carga, que deba cumplir espontáneamente y que estime inconstitucional, pero establece la posibilidad de que una u otra autoridad, con base en la referida norma inicial, expida y precise, por una vez o sucesivamente, reglas o disposiciones generales que establezcan cargas u obligaciones al quejoso.

En este supuesto, cuando estas últimas disposiciones o reglas generales, que derivan del primer ordenamiento, son las que causan perjuicio al quejoso, y le imponen obligaciones que debe cumplir espontáneamente para evitarse sanciones, debe estimarse que la expedición de esas reglas generales equivalen a la actualización de obligaciones autoaplicativas creadas en el ordenamiento derivado que las contiene, por lo que a partir de su vigencia pueden impugnarse en amparo uno u otro de esos ordenamientos o disposiciones de observancia general (el original y el derivado) o ambos, según las peculiaridades del caso.

Por otra parte, pero en relación con el tema que se analiza, debe reiterarse que la suspensión tiene por objeto el detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guardan para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del juicio de amparo; o bien produzcan daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso; la que procederá, siempre que se reúnan los requisitos señalados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, a saber, que la solicite el agraviado, la naturaleza lo permita, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Además, puede concederse la suspensión contra los efectos de una ley, siempre que se realice un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho



y del peligro en la demora y no exista impedimento jurídico o material, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Ley de Amparo, para lo cual resulta necesario que primero se verifique si la ley irroga perjuicio por su sola entrada en vigor; y, posteriormente, debe ponderarse si sólo (sic) se limita sólo a las medidas de conservación para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que pueda resentir.

En ese orden de ideas, la obligación del Juez de amparo en cuanto a realizar un estudio de la apariencia del buen derecho, sólo se actualiza para el caso de que resulte procedente la suspensión de los efectos de los actos reclamados, no así en el supuesto de la negativa, en atención a que en este último supuesto debe realizarse, en principio, un análisis de si el acto reclamado es actual e inminente o sólo futuro e incierto, ponderando, además y en su caso, la posible afectación al interés social.

Sustenta lo anterior, por analogía, la jurisprudencia número 2a./J. 10/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1292, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014 de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital 2005719, de texto:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución



en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses."

EFFECTOS Y CONSECUENCIAS QUE GENERA EN LA ESFERA JURÍDICA DE LA PARTE QUEJOSA, PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN, EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA COMO NORMA AUTOAPLICATIVA.

El artículo 148 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad jurídica de otorgar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias jurídicas que pueda producir una norma general autoaplicativa.

Ley de Amparo

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el



párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

De conformidad con este precepto, existe la posibilidad legal de conceder la suspensión respecto de normas generales autoaplicativas cuando no se reclame un acto concreto de aplicación, en cuyo caso la medida cautelar se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de las normas en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Para decidir si procede o no la suspensión provisional cuando se reclaman normas generales autoaplicativas sin que exista un acto concreto de aplicación, se debe atender a la naturaleza jurídica, contenido y alcance de la norma impugnada, es decir, en estos casos se deben considerar los efectos o consecuencias que puedan producir las disposiciones de observancia general en la esfera jurídica del promovente, según el interés suspensivo que le asista, ya sea jurídico o legítimo.

Ahora bien, el precepto antes transcrito no debe ser analizado de manera aislada, sino de manera sistemática con los preceptos legales aplicables para efectos del otorgamiento de la medida cautelar, a saber, los artículos 128, 129, 131 y 147 de la ley de la materia, en los que se prevén diversas reglas para resolver respecto de la suspensión solicitada en el juicio de amparo.

Es decir, para resolver sobre la suspensión cuando se reclaman ordenamientos generales por considerar que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al gobernado, el juzgador de amparo debe analizar si se cumplen los diversos requisitos previstos por el legislador ordinario para conceder la medida cautelar.

En el caso, el párrafo segundo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, establece lo siguiente:

"Artículo 24. ...

"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la



Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."

Disposición legal que, en lo que interesa destacar, establece que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal que por cualquier motivo se separen de su cargo no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que transcurran al menos diez años.

El referido precepto se impugnó como norma autoaplicativa, bajo la consideración de que desde el inicio de su vigencia genera afectación a la promovente.

Como ya se señaló, cuando se solicita la suspensión respecto de un precepto que se reclama como autoaplicativo, por sí solo tal supuesto no determina si procede o no conceder la suspensión provisional, ya que el numeral 148 de la Ley de Amparo no establece que se deban desconocer los restantes requisitos que la propia ley de la materia establece para efectos de conceder la medida suspensiva, entre los que se encuentra la naturaleza de los actos (efectos y consecuencias jurídicas de las normas).

Por consiguiente, para definir si se concede o se niega la suspensión contra los efectos de la norma reclamada, se debe hacer una ponderación caso a caso de los fines que persigue la norma y los requisitos establecidos en la ley, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.

Ahora, para efectos de determinar la procedencia de la suspensión, los actos reclamados pueden revestir la siguiente naturaleza:



- a. Positivos.
- b. Negativos.
- c. Omisiones simples.
- d. Negativos con efectos positivos.
- e. Consumados totalmente.
- f. Consumados parcialmente.
- g. Continuados o de tracto sucesivo.

h. Inminentes.

i. Futuros inciertos.

- j. Declarativos simples.
- k. Declarativos con principios de ejecución.

l. Omisiones con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado.

m. Consumados totalmente con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado.

n. Continuados o de tracto sucesivo con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado por lo que se refiere a la parte consumada.

Además, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, dicha clasificación se amplió, pues ahora la suspensión puede tener por efecto no sólo que las cosas se mantengan en el estado que guarden, sino que, de ser jurídica y materialmente posible, se pueden dar



efectos constitutivos o restitutorios provisionales al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Esta posibilidad jurídica y material debe entenderse en el sentido de que, si bien pueden darse efectos constitutivos o restitutorios provisionales, éstos en ningún momento puedan convertirse en definitivos, sino que deben poder desaparecer en caso de que la pretensión del quejoso no prospere dentro del juicio, ya sea porque se sobresea o bien porque se niegue el amparo.

Así, debe ponderarse en cada caso concreto si el efecto constitutivo que se pudiera otorgar mediante la suspensión tendría o no efectos definitivos que no pudieran revertirse en caso de un sobreseimiento o negativa del amparo, pues en caso de que así fuere, la suspensión no debe otorgarse, ya que se darían efectos definitivos que son materia únicamente de una eventual concesión de amparo.

Las características de los actos a que se refiere la clasificación anterior se desprenden, en lo que aquí interesa destacar:

Actos inminentes. Son aquellos que **aún no se han realizado, pero que existe certeza y seguridad de que se realizarán, al ser, generalmente, consecuencia de otros que ya existen.** La jurisprudencia ha sustentado que sí es procedente conceder la suspensión, la cual tendrá por efecto **detener la realización del acto respecto del cual se tiene plena certeza de que se va a ejecutar.**

Es aplicable la tesis aislada con registro digital: 233867, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 13, Volumen 9, Primera Parte de la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de texto:

"ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE. El **hecho de que el quejoso afirme que va a violar posibles resoluciones de una autoridad, no puede constituir motivo suficiente para otorgar el carácter de actos inminentes** a los también posibles medios de apremio que vaya a autorizar la misma autoridad para que se observen sus resoluciones, porque, como ya ha expresado esta Suprema Corte de Justicia, **se entiende por acto inminente aquel cuya existencia es**



indudable y sólo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, formalidades que corresponde satisfacer a las autoridades."

Actos futuros inciertos. Son aquellos que no se han realizado y que **no se tiene certeza de que se realizarán, ya sea porque su acaecimiento depende de la voluntad del quejoso o del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad.** Al ser de naturaleza eventual, su ejecución **dependerá de la conducta que asuma la autoridad o el quejoso, pero sin que exista la plena seguridad de que el acto llegará a realizarse, por lo tanto, se ha considerado que la suspensión en su contra resulta improcedente.**

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que contiene, la jurisprudencia número 2a./J. 14/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 141, Tomo XXXI, febrero de 2010 de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 165133, que establece:

"SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DEL APERCIBIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE UN LAUDO LABORAL, POR SER UN ACTO FUTURO E INCIERTO. Conforme al criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por regla general sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de suspenderse, entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de modo que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, ya que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones. En ese tenor, resulta improcedente conceder la suspensión contra la ejecución del apercibimiento al quejoso con la imposición de una multa en caso de no cumplir con un laudo laboral, pues constituye un acto futuro e incierto, en virtud de que su realización no es segura, por depender de la conducta que aquél asuma en relación con ese mandato judicial."

Actos constitutivos. Omisiones con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado. Son aquellos que **implican un no hacer o**



un no actuar por parte de la autoridad cuando existe una norma expresa que la obliga a actuar en el sentido pretendido por el quejoso. En estos casos, mediante la suspensión se puede obligar provisionalmente a que actúe para lograr el goce del derecho humano violado; lo anterior, siempre que en el caso concreto se cuente con la posibilidad jurídica y material de que posteriormente las cosas vuelvan al estado que tenían como si la suspensión no se hubiera concedido en caso de que se sobresea o niegue el amparo.

Consumados totalmente con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado. Son aquellos que aun cuando ya se agotaron en su totalidad, puede otorgarse la suspensión para restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado; lo anterior, siempre que en el caso concreto se cuente con la posibilidad jurídica y material de que posteriormente las cosas vuelvan al estado que tenían como si la suspensión no se hubiera concedido en caso de que se sobresea o niegue el amparo.

Continuados o de tracto sucesivo con posibilidad de restitución provisional en el goce del derecho violado por lo que se refiere a la parte consumada. Dentro de la categoría de estos actos se incluyen aquellos en los que el propio acto, o bien **sus efectos y consecuencias no se consuman inmediatamente, sino que continúan ejecutándose en el tiempo** o, por lo menos, hasta que se desarrolla un número determinado de actuaciones subsecuentes. Al respecto, se considera que si procede conceder la suspensión, la cual tendrá **por efecto paralizar el desarrollo de los actos o consecuencias que se siguen ejecutando o que irremediamente habrán de ejecutarse.** Lo anterior, con la precisión de que, de manera excepcional, la suspensión puede concederse para restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado respecto de la parte consumada siempre que en el caso concreto se cuente con la posibilidad jurídica y material de que posteriormente las cosas vuelvan al estado que tenían como si la suspensión no se hubiera concedido en caso de que se sobresea o niegue el amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente la jurisprudencia número 1a./J. 70/2019 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 286, Libro 73, diciembre de 2019,



Tomo I, página 286 de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2021263, de texto:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, **dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios)**, para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto reclamado', que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si **el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado**. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

Así como, por el criterio que contiene y se comparte, la jurisprudencia número PC.XVII. J/24 K (10a.), emitida por el Pleno del Decimoséptimo Circuito,



consultable en la página 1911, Libro 75, febrero de 2020, Tomo II, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2021631, de texto:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PUEDE TENER EFECTOS RESTITUTORIOS TRATÁNDOSE DE ACTOS QUE SE TRADUCEN EN OMISIONES DE LA RESPONSABLE QUE TIENEN UNA PREVISIÓN ESPECÍFICA EN LA LEY. De los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 128, 131, 138 y 147 de la Ley de Amparo, estos últimos interpretados a la luz del indicado precepto constitucional, se advierte **la posibilidad de que se dote a la suspensión provisional en el amparo, de efectos restitutorios, sin perder su naturaleza de medida cautelar**, así como el deber a cargo de los juzgadores de amparo de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social; en tal virtud, la técnica jurídica para resolver sobre la suspensión de los actos que se traducen en omisiones de la responsable, que tienen una previsión específica en la ley, implica que el juicio de probabilidad en relación con la suficiencia de la verosimilitud del derecho alegado se aprecie de manera clara y evidente de acuerdo a la revisión que se haga de la legislación y la jurisprudencia nacional e internacional relacionada con el acto reclamado, incluyendo la valoración de los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, en todo su contexto, armonizándolos con los principios de interdependencia e indivisibilidad del derecho humano trastocado y con el fin de constatar si se pone en riesgo el disfrute de diversos derechos de la persona; lo anterior **no significa que mediante la suspensión provisional se puedan constituir derechos que el quejoso no tuviera antes de presentar la demanda de amparo**, pues sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional."

ANÁLISIS DEL PUNTO DE CONTROVERSIA DERIVADO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES.

Con base en lo anterior, este Pleno de Circuito determina que, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Ley de Amparo, con la sola entrada en vigor del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no se actualiza la existencia o inminencia de un daño irreparable que amerite una protección especial a través de la suspensión.



Lo anterior, porque el artículo reclamado establece una prohibición de diez años para los servidores públicos de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada con motivo de su encargo; que para su configuración requiere de dos presupuestos, a saber:

- 1) Se trate de un servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y
- 2) Se actualice una separación del cargo.

Entonces la naturaleza de los efectos y consecuencias que genera en la esfera de la quejosa, la norma reclamada de forma autoaplicativa **no es inminente**, lo cual es necesario a efecto de conceder la medida cautelar solicitada, pues la suspensión no puede concederse con sustento en expectativas de derecho que pueden o no acontecer, sino con base en hechos que produzcan la existencia o esa inminencia en la actualización de un daño de carácter irreparable para la quejosa.

Así, para que el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, como norma autoaplicativa, en particular, sus efectos y consecuencias, pudieran efectivamente generar una afectación actual a la esfera jurídica de la parte quejosa, se requiere que se satisfagan las dos condiciones apuntadas.

Lo anterior, pues a pesar de que se pueda presumir que se condiciona el derecho de la parte quejosa a ejercer libremente durante al menos diez años, la opción de ocupar puestos en empresas que haya supervisado, regulado o respecto de las cuales haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, o bien, porque la limitante a sus opciones de contratación existe desde el inicio de la vigencia de la norma, y se merma su capacidad para elegir si continúa ejerciendo funciones públicas o si opta por laborar en alguna empresa, referida en la norma; sin embargo, tales situaciones se refieren a hechos futuros e inciertos y no así a hechos concretos e inminentes que den lugar a la concesión de la medida cautelar provisional que se solicita.



A manera ejemplificativa, con el fin de evidenciar que la hipótesis normativa que se analiza no es de realización inminente, sino por el contrario, es de realización futura e incierta, se tiene que no necesariamente un funcionario público con las peculiaridades previstas en la disposición reclamada, ingresará a una empresa que haya supervisado, pues bien pudiera suceder que después de su separación, acceda a una jubilación, a un diverso encargo público, que no tuviera una oferta para un empleo dentro de una empresa privada o simplemente que no sea de su interés, lo cual pone de manifiesto que dicha circunstancia no acontecerá invariablemente, pues no existe certeza ni seguridad de que se realizará el segundo supuesto de la norma, pues dependerá de la conducta del quejoso, por lo que no existe la plena seguridad de que el acto llegue a realizarse.

Es decir, la prohibición prevista en la norma tiene su actualización, precisamente, en el momento en el que surta la hipótesis fáctica relativa a la separación del cargo y, además, que el servidor público de que se trata, pretenda ocupar un puesto en alguna empresa que haya supervisado, regulado o respecto de la cual haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su encargo público, pues ello constituye el hecho generador que sitúa al sujeto en una situación de derecho, frente al orden jurídico, pues será hasta ese momento en el que se materialice una afectación a la esfera jurídica del gobernado y, por ende, de considerarlo, se encuentre en aptitud de solicitar la tutela constitucional, así como estar en la posibilidad de paralizar los efectos y consecuencias de ésta a través de la medida cautelar.

Ya que para que sea inminente un acto debe ser indudable y tener sus efectos y consecuencias en breve término y, por lo tanto, sólo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, las cuales corresponde satisfacer a las autoridades; sin embargo, en el caso, nos encontramos ante un acto futuro de realización incierta, pues su existencia depende de la separación previa del quejoso del puesto que desempeña, con el propósito de ocupar un puesto en alguna empresa que haya supervisado, regulado o respecto de la cual haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su encargo público.

En consecuencia, no basta que la parte quejosa acredite que es un servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y



Responsabilidad Hacendaria, pues con esto no se cumplen los requisitos contenidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de esa medida cautelar, ya que es menester partir de la premisa de que el acto sea suspendible en cuanto a sus consecuencias y sobre todo, que con la concesión de la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, pues de lo contrario no existiría materia que suspender.

De manera que, al margen de que el nombramiento que pudiera ostentar la parte quejosa con el que acredite que se encuentre comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cierto es que debe satisfacerse la segunda condición prevista por el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, esto es, que se hubiera separado del cargo por cualquier motivo y que pretenda ocupar un puesto en alguna empresa que haya supervisado, regulado o respecto de la cual haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su encargo público.

Por ende, la materialización de los efectos y consecuencias del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, para efectos de la medida cautelar, constituye un acto futuro de realización incierta, pues, como se dijo, se encuentra sujeto a la realización de dos condiciones.

En ese orden de ideas, si no acredita la separación del cargo y que pretenda ocupar un puesto en alguna empresa que haya supervisado, regulado o respecto de la cual haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su encargo público, no se actualiza la inminencia de los efectos y consecuencias de la ley, para efectos de la suspensión provisional, porque su contenido se refiere a actos futuros e inciertos y no a actos actuales e inminentes, por lo tanto, este Pleno de Circuito determina que debe negarse la suspensión, en cuanto a los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, al no existir tal inminencia y, por ende, no actualizarse el peligro en la demora establecido por el legislador de amparo.

Además, conviene precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado reiteradamente que, por regla general, sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser



suspendidos; los que como ya se señaló, se entiende por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutará en breve; por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

Así, los actos inminentes deben entenderse como aquellos que, aunque no existen al momento de promoverse la demanda de amparo, por ser consecuencia rigurosa de los existentes, amenazan de modo tan efectivo como éstos, los derechos que como violados señaló la parte quejosa en la demanda de amparo. De manera que basta que los gobernados se ubiquen dentro del supuesto normativo para establecer que tarde o temprano los efectos de la norma se materializarán y, es precisamente aquí donde encuentra su objeto la suspensión de los actos reclamados.

Como se precisó, la suspensión en el amparo tiende a evitar lo que se denomina como el peligro en la demora y éste no existe cuando el acto no es actual o no es inminente y tratándose del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley de la Ley Federal de Austeridad Republicana como una norma general autoaplicativa, tal y como se estudió en los asuntos cuyas ejecutorias son objeto de esta contradicción, la afectación que puede resentir no es actual ni es inminente, futura ni cierta; de ahí que con independencia de que en el fondo del asunto la ley sea o no autoaplicativa, atento a su naturaleza jurídica, para efectos de la medida cautelar, conforme a lo establecido en los artículos 128, 147 y 148 de la Ley de Amparo, no resulta procedente conceder la suspensión provisional de los efectos y consecuencias de la norma impugnada.

APARTADO CONCLUSIVO COMO RESULTADO DE LOS ELEMENTOS DESARROLLADOS.

Lo hasta aquí expuesto permite a este Pleno de Circuito concluir que:

a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, **no es procedente conceder la suspensión provisional** en contra del segundo



párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamado como una norma general **autoaplicativa**, atendiendo a la **naturaleza jurídica de los efectos y consecuencias** que genera en la esfera jurídica de la parte quejosa, toda vez que éstos **son de realización futura e incierta**.

b) Para la procedencia de la suspensión provisional, no basta con acreditar el carácter de servidor público de alto rango, pues **resulta indispensable demostrar la existencia de un acto relacionado con la separación del cargo**, para efectos de demostrar una afectación actual e inminente.

En tales condiciones, derivado del análisis de las consideraciones de los tribunales contendientes en la contradicción de criterios, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito considera que el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo vigente, es el que obra por separado de la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 17, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; se,

RESUELVE:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada en términos de lo expuesto en el considerando **quinto** de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a lo expuesto en la última parte considerativa de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como testimonio de las tesis que de ella deriven, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por **mayoría** de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: José Patricio González Loyola Pérez, Francisco García Sandoval, Alfredo Enrique Báez López, Rolando González Licon y Juan Carlos Cruz Razo, estos últimos, quienes formularon voto de minoría. Firman los Magistrados integrantes del Pleno y el secretario de Acuerdos, licenciado Iván Guerrero Barón, quien autoriza y da fe.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 8/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/8 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la página 2342 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/24 K (10a.), 1a./J. 70/2019 (10a.), 2a./J. 61/2016 (10a.) y 2a./J. 10/2014 (10a.) y aislada I.4o.A.185 A (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo en la contradicción de tesis 8/2020.

El suscrito Magistrado, respetuosamente, me permito disentir del criterio mayoritario atento a que, en mi opinión, debió dilucidarse el punto de contradicción en los términos siguientes:

El proyecto presentado y discutido en la sesión del Pleno de Circuito sustentó como tesis que es improcedente conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana,¹ reclamado como autoaplicativo, en términos de lo dispuesto en los artículos 128 y 148 de la Ley de Amparo, atento a las consideraciones medulares que se sintetizaron de la siguiente manera:

- a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, no es procedente conceder la suspensión provisional en contra del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamado como una norma general autoaplicativa, atendiendo a la naturaleza jurídica de los efectos y consecuencias que genera en la esfera jurídica de la parte quejosa, toda vez que éstos son de realización futura e incierta.**
- b) Para la procedencia de la suspensión provisional, no basta con acreditar el carácter de servidor público de alto rango, pues resulta indispensable demostrar la existencia de un acto relacionado con la separación del cargo, para efectos de demostrar una afectación actual e inminente.**

Previo a la exposición de los motivos de disenso, es importante reconocer el esfuerzo y disposición de la ponencia para elaborar la propuesta de resolución a la contradicción de tesis, determinación que, desafortunadamente, no se comparte por las razones que se explican a continuación.

¹ Artículo 24. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."



En primer lugar, para ubicar en el contexto la contradicción de criterios, el proyecto aprobado por mayoría y este voto minoritario, es imprescindible precisar que la materia de la contradicción se inscribe dentro de la suspensión provisional de los actos reclamados en un juicio de amparo indirecto. Esa precisión es de gran importancia, pues la conclusión y esta disidencia pueden tener otro sentido y otra conclusión si se tratara de la suspensión definitiva en un juicio de amparo indirecto.

En ese contexto, no se comparte la conclusión a que llegó la mayoría, pues el tema de la contradicción está resuelto por una jurisprudencia vigente y anterior a la contradicción que nos ocupa, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por tanto, esta contradicción de tesis **debió declararse improcedente**. Al no hacerse así, el resultado es que la propuesta aprobada es contraria a esa jurisprudencia.

Para demostrar lo anterior es necesario traer a colación el texto de la jurisprudencia 2a./J. 5/93² que se señala:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO. Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo."

El criterio invocado señala que, para decidir sobre la suspensión **provisional** –énfasis añadido, ya que en materia de suspensión definitiva la situación jurídica es diversa– **no pueden efectuarse conjeturas sobre la improbable realización de los actos reclamados** en la esfera de quien solicita la medida cautelar,

² Registro digital: 206395 Instancia: Segunda Sala. Octava Época. Materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 68, agosto de 1993, página 12.



quien evidentemente da por hecho que se pretenden ejecutar en su contra, porque se debe atender a las manifestaciones contenidas en la demanda de amparo, formuladas bajo protesta de decir verdad, **cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute**, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que se cuenta para resolver sobre la solicitud.

Estimamos que el criterio aprobado por este Pleno de Circuito contraría la jurisprudencia invocada, porque claramente ordena que para decidir sobre la procedencia o no de la **suspensión provisional** es ineludible atender a las manifestaciones expresadas en la demanda de amparo **en cuanto a que para la parte solicitante existe peligro inminente de que se ejecute** el acto reclamado **en su perjuicio**, esto implica, evidentemente, la concreción de sus efectos y consecuencias; es decir, en el criterio invocado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **prohibió especular, suponer o presumir** que el acto reclamado no se ejecutará, cuando la parte quejosa "da por hecho" su realización. Por ello, ordenó el Máximo Tribunal, que se **debe partir del supuesto**, comprobado o no, **de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos**. En cambio, en la decisión de la mayoría se conjetura que los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no se materializarán, a pesar de que para la parte quejosa es indudable su actualización, con lo cual no sólo se desatienden las manifestaciones de quien solicita la suspensión, sino que se especula en su perjuicio para concluir que son futuros de realización incierta, en detrimento –además– de la tutela inmediata que persigue la medida cautelar por antonomasia que es la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto.

Cabe acotar que la jurisprudencia 2a./J. 5/93 comentada, fue invocada y aplicada en una de las ejecutorias contendientes³ en esta contradicción de tesis, precisamente, sosteniendo la **prohibición de asumir** que las consecuencias y los efectos de los actos reclamados no pudieran materializarse en su perjuicio **como premisa para negar la suspensión definitiva**. Mientras que en otra de las ejecutorias en contradicción⁴ también se partió de la base de que "*para efectos de proveer en relación con la medida cautelar provisional es factible*

³ La emitida por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja Q.A. 12/2020.

⁴ Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja Q.A. 08/2020.



tener por ciertos los hechos narrados por la quejosa en la demanda de amparo" aplicando la jurisprudencia aludida.

Sin embargo, no existe línea argumentativa alguna en la ejecutoria aprobada o expresada en la discusión del asunto, en la se explique por qué esa jurisprudencia no resulta aplicable al particular, o bien, si perdió vigencia de conformidad con el artículo 217 y sexto transitorio del decreto de dos de abril de dos mil trece, mediante el cual se expidió la Ley de Amparo.⁵ De tal guisa que la decisión de la mayoría no tomó en cuenta todos los argumentos que estaban en contradicción, pues debió valorarse que la jurisprudencia en comento no ha sido superada, ni abandonada por el Alto Tribunal.

Luego, al sostener que se debe negar la suspensión provisional en contra de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamada como norma autoaplicativa, sólo porque –se asume– que **"no existe afectación"** con la sola existencia de la norma, se está conjeturando respecto de actos reclamados **pues también lo son los efectos y consecuencias de los actos**, en contravención –se insiste– al texto jurisprudencial señalado.

En este orden de ideas, el criterio de la mayoría también contradice –y ésta es otra razón para la disidencia– **lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo**,⁶ pues en este precepto se determina que debe concederse la suspensión cuando se reclama una ley como autoaplicativa; es decir, la ley de la materia dispone claramente **que debe concederse la suspensión en contra de los efectos y consecuencias**.

En la decisión que resuelve la contradicción de tesis se hace una interpretación regresiva de ese numeral 148 de la Ley de Amparo y se le contraviene, ya que nadie niega ni es materia de la contradicción, que la suspensión debe cumplir los demás requisitos que la ley previene (como son el interés suspen-

⁵ "Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

⁶ "Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."



sional, la no contravención al orden público o al interés social, etcétera). Y en el caso los demás requisitos se satisfacen, tan es así que ninguno de los tribunales contendientes refirió que la concesión de la medida cautelar fuere contraria al orden público o al interés social. Incluso, cabe acotar, en ninguno de los criterios contendientes se cuestionó el acreditamiento del interés suspensivo, pues en todos los casos se acreditó que se trataba de funcionarios o empleados públicos.

Finalmente, si se suman los dos factores expresados, esto es, por una parte, que la jurisprudencia invocada prohíbe conjeturar y, por otra, que el numeral 148 de la Ley de Amparo permite conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de normas autoaplicativas; entonces, la suspensión debe ser procedente, siempre y cuando no se contravenga el orden público y/o el interés social.

Se reitera, esa conclusión está referida al caso de la suspensión provisional de los actos reclamados, sin que se prejuzgue sobre la solución correspondiente tratándose de la suspensión definitiva.

Por las razones expuestas, respetuosamente, nos apartamos de la decisión mayoritaria.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 8/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Rolando González Licona en la contradicción de tesis 8/2020.

El suscrito Magistrado me permito disentir del criterio mayoritario, atento a que, en mi opinión, debió dilucidarse el punto de contradicción, en los términos siguientes:

En principio debe decirse que el acto reclamado en los juicios de amparo de los que se dedujo la contradicción de que se trata, lo constituye el artículo 24,



párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, norma que se reclamó en su carácter de autoaplicativo.

Asimismo, debe precisarse que se solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias de dicho acto reclamado.

Ahora bien, tal como lo menciona el proyecto de la mayoría, cuando se solicita la suspensión respecto de los efectos y consecuencias que pueda producir una norma autoaplicativa, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo.

Ley de Amparo.

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

El precepto transcrito, como se mencionó, prevé la posibilidad legal de conceder la suspensión respecto de normas generales autoaplicativas cuando no se reclame un acto concreto de aplicación, en cuyo caso la medida cautelar se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de las mismas en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Para decidir sobre la medida cautelar en los términos antes indicados, se debe atender a la naturaleza jurídica, contenido y alcance de la norma impugnada, para después considerar los efectos o consecuencias que puedan producir las disposiciones de observancia general en la esfera jurídica del promovente, según el interés suspensional que le asista.

Bajo esa óptica, resulta necesario traer a cuenta el contenido del párrafo segundo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, que establece lo siguiente:



"Artículo 24. ...

"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."

Del citado numeral se desprende que los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal que por cualquier motivo se separen de su cargo no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que transcurran al menos diez años.

Ahora bien, tratándose de la solicitud de una medida cautelar respecto de una norma autoaplicativa, a efecto de determinar su procedencia por cuanto hace a sus efectos y consecuencias, no es dable desconocer los requisitos que al efecto establece la ley de la materia, entre los que se encuentran tanto el interés suspensional como la naturaleza del acto.

Por cuanto hace al interés suspensional, debe tenerse presente que en virtud de la norma cuya constitucionalidad se reclama, al momento de su entrada en vigor, existen dos situaciones jurídicas de los servidores públicos en ella contemplados, a saber, los que a la entrada en vigor de la misma se encontraban separados de su cargo y, aquellos que se encuentran laborando.

Respecto de los primeros, esto es, los que a la entrada en vigor de la norma se encuentran separados de su cargo y, por ende, desde ese momento les es aplicable la prohibición en ella contenida, debe decirse que, con la sola presentación de la demanda, sin hacer conjeturas, la norma en comento reviste el carácter de autoaplicativo, por lo que, para efectos del interés suspensional, únicamente deben acreditar que el estado que guardaban al inicio de la vigencia de la misma, lo era el estar separados de su cargo –mandos superiores–. Sin embargo, cabe precisar que los asuntos de los que deriva la presente contradicción no se ocuparon del presente tópico, dado que todos



los servidores públicos manifestaron que al momento en que cobró vigencia la norma de que se trata se encontraban laborando.

Ahora bien, por cuanto hace a los servidores públicos que al inicio de vigencia de la norma se encontraban laborando, como lo son los promoventes de los asuntos de los que derivó la contradicción de tesis de que se trata, dicho interés suspensorial no puede tenerse por acreditado de manera indiciaria con la simple manifestación en la demanda de amparo de que revisten el carácter de ser servidores públicos de mandos superiores a los que se refiere el Manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, pues, una cosa es tener por cierto el acto reclamado (en el caso el precepto), y otra, lo es el interés suspensorial y, en la especie, tendría que demostrarse la separación del cargo, al margen de que se tenga o no un ofrecimiento de un trabajo de los que se refiere la norma reclamada, momento en que se ubicarían en el supuesto de la norma, y por tanto, se tendría derecho a que se emitiera un pronunciamiento respecto de la procedencia o no de la medida cautelar solicitada sobre los efectos y consecuencias, aspecto que no fue abordado en la propuesta, al enfocarse en señalar que se trata de un acto futuro de realización incierta, lo que no considero acertado, puesto que la disposición legal respecto de cuyos efectos y consecuencias se solicita su suspensión es cierta, siendo únicamente estos últimos los que se deben analizar para determinar si es dable o no su concesión, tal como lo establece el artículo 148 de la Ley de Amparo.

Bajo ese orden de ideas, si en el caso materia de la contradicción de tesis, el supuesto fáctico de los quejosos lo era el hecho de que todos se encontraban laborando al momento de la presentación de la demanda, esto es, no se encontraban separados de su cargo, por cualquier motivo, es dable concluir que no se ubican en el supuesto que prevé el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana y, por tanto, carecen de interés suspensorial para conceder la medida de que se trata.

De ahí que, si se toma en cuenta, como se indicó, que en los asuntos contendientes todos los quejosos se encontraban laborando en su cargo al momento de la presentación de la demanda de amparo, debió negarse la suspensión provisional, por carecer de interés suspensorial, por lo que el suscrito se aparta de las consideraciones que sustentan la resolución, aun cuando coincida con la negativa de suspensión.



Por las razones expuestas, respetuosamente, me aparté de la decisión mayoritaria.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 8/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, RECLAMADO COMO AUTOAPLICATIVO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 128, 138 Y 148 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron en sentidos opuestos en relación con la suspensión provisional solicitada respecto de la naturaleza jurídica de los efectos y consecuencias que genera, en la esfera jurídica de la parte quejosa, el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana reclamado como autoaplicativo, con base en los artículos 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que, atendiendo a la naturaleza jurídica de los efectos y consecuencias que genera el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana reclamado como autoaplicativo, son futuros de realización incierta, por lo tanto, es improcedente otorgar la suspensión provisional en términos de lo establecido en los artículos 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo.

Justificación: Para la procedencia de la suspensión provisional, solicitada en contra de los efectos y consecuencias del segundo párrafo del artículo



24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, reclamada como norma autoaplicativa, no basta con acreditar únicamente el carácter de servidor público que se desempeñe en los grupos jerárquicos de mando superior, en términos del Manual de Percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, ya que para que se actualice la prohibición de no ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada con motivo de su encargo, salvo que hubieran transcurrido al menos diez años, resulta indispensable demostrar, por lo menos de manera indiciaria, la existencia de un acto relacionado con la separación del cargo, pues si bien es cierto que el juzgador constitucional debe analizar la procedencia de la suspensión considerando que se reclama una norma autoaplicativa y además realizar una ponderación entre la apariencia del buen derecho, el interés social y el orden público, también lo es que, además, debe verificar si los efectos y consecuencias de la norma prevén una afectación actual e inminente en la esfera jurídica de los sujetos que se encuentren en la condición de la norma general reclamada; por lo tanto, si dicha afectación no existe, resulta improcedente conceder la medida cautelar provisional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/8 A (11a.)

Contradicción de tesis 8/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo, Décimo Primero, Décimo Tercero, Décimo Sexto y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de marzo de 2022. Mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Arturo Iturbe Rivas, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, José Luis Cruz Álvarez, Óscar Germán Cendejas Gleason, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Disidentes: José Patricio González Loyola Pérez, Francisco García Sandoval, Alfredo Enrique Báez López, Rolando González Licono y Juan Carlos Cruz Razo, estos dos últimos formularon



sendos votos particulares. Ponente: Alma Delia Aguilar Chávez Nava. Secretaria: Miriam Pérez Ramos.

Tesis y criterios contendientes:

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 17/2020, la cual dio origen a la tesis aislada I.4o.A.185 A (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA EN SU CARÁCTER DE NORMA AUTOAPLICATIVA, CONTRA SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, Tomo II, marzo de 2020, página 1045, con número de registro digital: 2021769, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 11/2020, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 11/2020, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 8/2020, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 10/2020, el sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver las quejas 377/2019, 378/2019, 380/2019, 384/2019, 394/2019 y 397/2019, el sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 15/2020, el sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 8/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 12/2020.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 8/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TERCERO INTERESADO. EN LOS JUICIOS DE AMPARO DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR QUIEN SE OSTENTE COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, POR REGLA GENERAL, DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER A QUIEN TENGA UN INTERÉS CONTRARIO AL DEL QUEJOSO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO Y EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 1 DE FEBRERO DE 2022. MAYORÍA DE QUINCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO, ILIANA FABRICIA CONTRERAS PERALES, PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY, ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO CON SALVEDADES, FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ, HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE, GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ, JUDITH MOCTEZUMA OLVERA, ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ, MANUEL ERNESTO SALOMA VERA, ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO Y MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO (PRESIDENTA). DISIDENTE: FERNANDO RANGEL RAMÍREZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO. SECRETARIOS: JESÚS ROBERTO HOLGUÍN FLORES Y ALFREDO DÍAZ MELO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es 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 en Materia Civil de este Primer Circuito, que corresponden a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, con fundamento en lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por la Magistrada Fortunata Florentina Silva Vásquez, presidenta del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo criterio se señala como discrepante respecto del sostenido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

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 **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en la ejecutoria de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de votos el recurso de queja QC. 45/2021, en el que sostuvo el criterio siguiente:

"**QUINTO.—Examen de la litis del juicio de amparo.**—Los agravios son infundados, mismos que a continuación se sintetizan para mejor comprensión.— Señala el recurrente que la determinación recurrida carece de una motivación y fundamentación adecuadas para determinar que la tercera interesada efectivamente tiene un interés idéntico al del quejoso, pues el simple hecho de que sea parte demandada en el juicio natural no hace que sus pretensiones sean idénticas a las del quejoso, aunado a que no se cuenta con la información suficiente para arribar a tal conclusión. El juzgador de Distrito no está en aptitud de realizar pronunciamientos respecto del interés de la tercera interesada, máxime si ni de las constancias del juicio natural o del propio juicio de amparo existen elementos que le permitan concluir con claridad, cuál es la postura real, cierta y veraz que pretende sostener la tercera interesada.—Sostiene que arribar a la conclusión del Juez de Distrito, sin un solo escrito de la tercera interesada es arbitrario pues implica superponerse en los intereses de ésta. Por tanto, si de la



información que se desprende de las constancias del juicio natural y del juicio de amparo no hay manera de concluir la intención, postura e intereses de la tercera interesada, es inconcuso que se debe llamar a juicio para que de viva voz manifieste en qué consisten sus pretensiones.—Estima que el momento para determinar si ***** , tiene o no el carácter de tercera interesada, es en la sentencia que resuelva el fondo del asunto y no en un proveído, bajo una consideración arbitraria, pues el que sea parte demandada no la hace tener el mismo interés que el quejoso.—Destaca que el acto reclamado es la diligencia de emplazamiento del quejoso, no así alguna otra actuación que pudiera beneficiar a la tercera interesada, por tanto, debe ser ésta quien manifieste sin duda alguna cuál es su postura respecto del acto reclamado, y no así superponerse en lo que a consideración del Juez de Distrito, es el interés de la tercera interesada.—Como se adelantó, los anteriores agravios resultan infundados y se analizarán en su conjunto al estar relacionados, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo.—Para sustentar lo anterior es indispensable tener en cuenta el contenido del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo, que dispone: 'Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ... III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista; b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso; c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad; d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público; e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.'.—Conforme al inciso b) de la fracción III del citado precepto, debe destacarse, en lo que interesa, que le asiste la calidad de parte tercera interesada en un juicio de amparo, a la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso.—Lo anterior revela la existencia de dos supuestos que deben ser entendidos de la siguiente manera: a) Cuando el acto reclamado emane de una controversia del orden judicial,



será tercero interesado la contraparte del quejoso, es decir, que si éste es el actor, el tercero interesado será el demandado y viceversa; o, b) Cuando el quejoso sea un tercero extraño, el tercero interesado que debe intervenir en el juicio de amparo será quien tenga derechos opuestos a los del quejoso y, por tanto, interés en que subsista el acto reclamado, y que consistirá en que se niegue la protección de la Justicia Federal, o bien, que se sobresea en el juicio de amparo de que se trate, pues en cualquiera de estas dos hipótesis resolutivas, el acto reclamado subsistirá y seguirá produciendo sus efectos.—En torno a ello, si en este último caso, la norma alude a la figura del ‘tercero extraño’ es pertinente precisar la distinción entre un tercero extraño en *stricto sensu* o un tercero extraño por equiparación que jurisprudencialmente se ha reconocido, atendiendo a los derechos y a la situación procesal que guarda el quejoso.—La persona extraña a juicio en estricto sensu o propiamente dicha, es aquella persona, moral o física, distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, o sea, dicha idea de ‘persona extraña’ es opuesta a la de ‘parte’ procesal.—La persona extraña a juicio equiparada viene a ser el sujeto que, formando parte material de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado a juicio al no haber sido legalmente emplazado para contestar la demanda y, por tal motivo, no se apersonó de modo alguno al mismo.—Apoya a lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia VII.2o.C. J/21 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, que este tribunal comparte, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 1305, Novena Época, materia común, con registro digital: 177771, que dispone: ‘TERCERO EXTRAÑO STRICTO SENSU Y POR EQUIPARACIÓN. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO. La persona extraña a juicio, propiamente dicha, es aquella persona, moral o física, distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, o sea, dicha idea de «persona extraña» es opuesta a la de «parte» procesal; existe otra figura que jurisprudencialmente ha sido equiparada a la persona extraña, que viene a ser el sujeto que, formando parte de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado a juicio al no haber sido legalmente emplazado para contestar la demanda y, por tal motivo, no se apersonó de modo alguno al mismo. Así se dan dos supuestos de persona extraña a juicio: el propiamente dicho o *stricto sensu* y el equiparado, presentándose en cada uno de éstos, diversas particularidades que los distinguen: entre ellas los efectos que se producen de concederse el amparo, como enseguida se pasa a enunciar. Cuando se trata del tercero extraño *stricto sensu*, como su



posición es la de ser una persona distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, los efectos del amparo no son el que se le llame a juicio de origen de la controversia natural, pues no es parte, sino el de reintegrarla en sus derechos afectados que lo son los bienes que están en litigio, pero sin que eso implique que en el juicio natural se deba declarar la nulidad de todo lo actuado para ser emplazado. En cambio, cuando se trata del tercero extraño por equiparación, como su condición resulta la de aquella persona que debiendo ser sujeto de la relación procesal, por ser demandado no fue llamado a juicio, los efectos del amparo serían los de declarar la nulidad del juicio desde el momento del emplazamiento hasta su última actuación.'—Así, con relación a la figura del tercero extraño al que alude el segundo de los supuestos en comento, debe señalarse que persona extraña es, en principio, aquella que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro del mismo o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, quedando incluida en este concepto, asimismo, la parte que no fue emplazada o que fue emplazada incorrectamente.—Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 7/98 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, Novena Época, página 56, que establece: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE. Para los efectos del juicio de amparo, en los términos del artículo 114, fracción V, de la ley de la materia, persona extraña es, en principio, aquella que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro del mismo o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, quedando incluida en este concepto, asimismo, la parte que no fue emplazada o que fue emplazada incorrectamente.'—Ahora bien, es verdad que el segundo supuesto referido en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, no efectúa una distinción de la clase de 'tercero extraño' en los términos apuntados, pero lo que sí precisa de forma clara es que deberá reconocerse la calidad de tercero interesado en el juicio de amparo a la persona que tenga un interés contrario al del quejoso, cuando éste sea una 'persona extraña al procedimiento.'—Lo anterior, aplicado a quien se ostenta como tercero extraño equiparado, siendo la persona que materialmente es la parte demandada y que se duele del emplazamiento al juicio de origen, debe ser entendido en el



sentido de que, en el juicio de amparo que promueva contra dicho acto, la calidad de tercero interesado le asistirá a quien tenga un interés en contra de él, lo cual correspondería a la parte actora, pues es quien, a través de la demanda de primera instancia, instó al órgano judicial a llamar al juicio al quejoso para obtener de él determinadas prestaciones, lo que necesariamente implica que tengan intereses en contrario a partir de la posición procesal que ambos guardan, y de quien se entiende, pretende que no se le otorgue la protección constitucional al quejoso.—Si en ese tipo de asuntos, el acto reclamado se destaca en la existencia o análisis del emplazamiento del demandado quejoso al juicio de origen, ello supone que quien tiene un interés en contrario de que subsista el acto reclamado, por tener un interés en contrario (sic), recae sólo en la parte actora. Situación que no puede acontecer, por regla general, respecto de algún otro codemandado, pues su posición procesal frente a la del quejoso en esas condiciones, no conlleva afirmar que pretenda exigirle alguna pretensión, es decir, que tenga un interés en contrario, como lo exige la porción normativa de la legislación de amparo antes citada, toda vez que ambos se ubican en la misma situación procesal, es decir, en calidad de enjuiciados, sometidos a las pretensiones de la parte actora.—Si bien lo anterior constituye una regla general, en la medida que la dinámica de las controversias judiciales marca que los intereses en contrario se fijan a partir de las posiciones procesales de las partes, como lo es la del actor frente al demandado y viceversa, ello no implica que indefectiblemente, cuando el quejoso en el amparo se ostente como tercero extraño a juicio equiparado, sólo al actor le asistirá el carácter de tercero interesado, pues debe reconocerse que habrá ocasiones en que alguna otra persona, además de éste, tenga un interés en contrario al del quejoso; sin embargo, para tenerle como tercero interesado en el juicio de amparo, sería indispensable que ese interés se advirtiera de las constancias del juicio, en un primer momento, con lo manifestado por el quejoso en el escrito de demanda, acorde a lo que señala el artículo 108 de la Ley de Amparo, o posteriormente, de las constancias con las que la autoridad responsable apoye su informe justificado de conformidad con el artículo 117, párrafo quinto, del mismo ordenamiento legal.—En cualquier caso, debería constar información que justifique el posible interés en contrario que tenga alguna otra persona distinta a la del actor del procedimiento de instancia, puesto que es una exigencia que el órgano jurisdiccional de amparo necesariamente advierta ese interés, de conformidad con la segunda parte del inciso b) de la fracción III del artículo 5o. de la ley que rige



la materia, para tener por reconocida la calidad de tercero interesado.—En concordancia con lo anterior, el estudio que la autoridad de amparo está obligada a verificar de conformidad con dicha hipótesis sobre el interés de la parte contraria del quejoso que se ostente como tercero extraño a juicio por equiparación, tiene trascendencia para los efectos precisados en el artículo 115 de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente: 'Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión. Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días.'—Como puede apreciarse, al admitirse la demanda, es obligación del órgano jurisdiccional de amparo correr traslado al tercero interesado, lo cual no podría acontecer si previamente a ello, no analiza el interés que le asista, de conformidad con la porción normativa en estudio.—**En consecuencia, a partir de lo que dispone la segunda parte del inciso b) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, para que el órgano jurisdiccional de amparo esté en condiciones de determinar quién es el tercero interesado, debe analizar, acorde a las constancias que integran el juicio de amparo, quién tiene un interés en contra del quejoso que se ostenta como tercero extraño a juicio equiparado, pues sólo de esa manera estará en aptitud de llamarlo al amparo, lo cual, por regla general ocurrirá sólo frente al actor en el juicio de origen, salvo que exista algún elemento objetivo que justifique que dicho interés también le recaea a un sujeto diverso, como sería un codemandado, en cuyo caso también estará obligado a reconocerle dicha calidad para emplazarlo al juicio de amparo para que haga valer sus derechos, empero, de no advertirse objetivamente dicho interés, no existirá sustento legal para que ello ocurra.**—Asentado lo anterior y para justificar lo infundado de los agravios, es necesario tener en cuenta algunas de las actuaciones que se contienen en las copias certificadas del juicio de amparo indirecto 704/2019 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, las cuales tienen valor probatorio pleno con fundamento en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de



Amparo: 1. El once de julio de dos mil diecinueve ***** presentó demanda de amparo en el (sic) que señaló como actos reclamados los siguientes: 'IV. Actos reclamados.—De la autoridad responsable se reclama: a) La diligencia de emplazamiento que en el caso exista en el juicio natural seguido por el tercero interesado en contra del quejoso, bajo el expediente 06/2018, de conformidad con los conceptos de violación que se hacen valer en el capítulo respectivo.—b) Como consecuencia de lo anterior, se reclama la ilegal sustanciación del juicio de origen, ya que como se precisará en los conceptos de violación, el quejoso no fui emplazado conforme a derecho.' (foja 3 del juicio de amparo indirecto).—Asimismo, en el capítulo de 'Antecedentes de los actos reclamados', el quejoso indicó que conoció de la existencia del juicio especial hipotecario 06/2018, en el que él era parte demandada y en el que se había dictado sentencia definitiva, sin que se le hubiera emplazado al mismo (foja 4 del juicio de amparo indirecto).—2. Dicha demanda fue admitida a trámite por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México el quince de julio de dos mil diecinueve (foja 16 del juicio de amparo indirecto).—3. Por escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el ahora recurrente presentó escrito de ampliación de demanda, en la que señaló como tercera interesada a ***** , de quien adujo, es parte demandada en el juicio natural, por lo que estimó podría tener algún tipo de interés derivado del acto reclamado. Asimismo, señaló como actos reclamados los siguientes: 'III. Actos reclamados en la ampliación de demanda.—De las autoridades responsables se reclama lo siguiente: a) Del C. Juez Primero Civil de Primera Instancia de Lerma, Estado de México, se reclama el cumplimiento dado al exhorto que le fue remitido por el Juez Trigésimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien conoce del juicio especial hipotecario seguido por ***** , en contra del quejoso y otra, bajo el expediente 06/2018.—b) Del C. ejecutor en funciones de notificador adscrito al Juzgado Primero Civil de Primera Instancia de Lerma, Estado de México, se reclama la diligencia de fecha 24 de abril de 2019, mediante la cual supuestamente se emplazó al quejoso al juicio especial hipotecario expediente 06/2018.—c) Asimismo, se reclama de las autoridades responsables cualquier acto pasado o futuro que tenga como causa generadora la diligencia de emplazamiento de fecha 24 de abril de 2019, incluyendo todos sus efectos y consecuencias legales.' (fojas 73 y 74 del juicio de amparo indirecto).—4. Previa reposición del procedimiento ordenada por este tribunal en el recurso de queja QC. 74/2020, por auto de veintidós de septiembre de dos



mil veinte, el Juzgado de Distrito, entre otras cosas, admitió a trámite la ampliación de demanda y acordó lo siguiente: 'Sin que se tenga como tercero interesada a la persona que indica en vista de (sic) al ser parte demandada en el juicio de origen no tiene intereses contrarios al del quejoso.' (foja 127 del juicio de amparo indirecto).—Determinación que es la que constituye el objeto de estudio en el presente recurso.—Como puede apreciarse de lo anterior, el ahora recurrente se ostenta en el juicio de amparo indirecto, como tercero extraño a juicio por equiparación, pues aduce que es parte demandada en el juicio especial hipotecario 06/2018, y al que no ha sido llamado para hacer valer sus derechos.—Ahora bien, se sostiene que son infundados los agravios, porque el Juzgado de Distrito, al desconocer la calidad de tercera interesada a *****, no lo hizo bajo el argumento de que tuviera un interés idéntico al del quejoso, como incorrectamente se apunta en los agravios. Lo que se indicó en la resolución combatida es que, *****, al ser parte demandada en el juicio de origen, no tenía intereses contrarios al del quejoso, conclusión que es correcta y se adecúa a lo señalado en el inciso b) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, al indicar que será tercero interesado la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso, tal y como acontece en el caso.—Ello es así, porque, por una parte, como se advierte de lo señalado en el escrito de ampliación de demanda, el acto reclamado emana de una controversia judicial, pues se trata del indebido emplazamiento a un juicio especial hipotecario, en el que el quejoso es parte codemandada, por lo que su contraparte es la parte actora, en este caso, *****, quien sí fue reconocida como tercera interesada en el auto admisorio de demanda.—Y por otra parte, como se ha explicado, si se trata de persona extraña al procedimiento equiparada, como aquí acontece, será tercero interesado el que tenga un interés contrario al del quejoso que fue señalado materialmente como parte demandada, hipótesis que también se actualiza en los términos apuntados, es decir, a quien le asiste dicho interés en contrario es a *****, y no a *****.—En efecto, el interés en contrario le asiste sólo a la parte actora pues es precisamente quien pretende que se emplace a juicio al ahora recurrente para obtener de él las prestaciones reclamadas en el juicio especial hipotecario de origen, y no a *****, de quien no se advierte se encuentre exigiendo el agraviado alguna prestación, al ser también code demandada, igual que el quejoso, ubicándose ambos en la misma situación pro-



cesal.—Además, el quejoso no precisa qué tipo de interés en contrario pudiera asistirle a ***** ni tampoco ello se advierte de las constancias del juicio de amparo indirecto, para que se ubique en la hipótesis normativa en cita y sea llamada como tercera interesada al juicio de amparo.—De igual modo, en contravención a lo que señala el quejoso, la autoridad de amparo sí está en aptitud de analizar el interés que eventualmente le pueda asistir a un tercero interesado, dado que si el propio artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, condiciona el reconocimiento de la calidad de tercero interesado, tratándose de persona extraña al procedimiento, a la que tenga interés contrario al del quejoso; ello necesariamente implica que el juzgador federal debe considerar la posición de la parte procesal o analizar el interés que guarda frente al quejoso, puesto que de no hacerlo no estaría en la posibilidad de llamarlo al juicio de amparo.—Además, como se ha indicado, el artículo 115 de la Ley de Amparo constituye el fundamento para que el Juzgado de Distrito haya analizado, al admitir la ampliación de demanda, si ***** , tenía intereses contrarios al del quejoso, como correctamente lo hizo en el auto recurrido, y no hasta la sentencia definitiva, como lo planteó el agraviado, ello, con el objeto de emplazarla y correrle traslado.—Tampoco es suficiente para desestimar la legalidad de la determinación recurrida que el quejoso señale que ni de las constancias del juicio natural o del propio juicio de amparo existen elementos que le permitan concluir con claridad, cuál es la postura real, cierta y veraz que pretende sostener la tercera interesada.—Ello es así, porque dicha manifestación constituye una apreciación subjetiva por parte del recurrente al dejar de precisar cuál sería el interés en contrario que tuviere ***** , para que le asista la calidad de tercera interesada. Apreciación que de igual forma, no desestima el hecho objetivo de que ***** , no es la contraparte del quejoso ni tiene un interés contrario a éste por ser también codemandada, al ser tercero extraño a juicio, en este caso, por equiparación.—Tampoco existe sustento legal alguno, como lo plantea el recurrente, para afirmar que es necesario que ***** presente un escrito para advertir sus intereses o que el Juez de Distrito se superpone a éstos al no reconocerle dicha calidad.—Ello es así, porque como se ha señalado, el órgano jurisdiccional de amparo debe analizar si una persona se ubica en alguno de los supuestos de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo para reconocer la calidad de tercero interesada y estar en condiciones de emplazarlo al juicio de amparo; sin que de esa hipótesis se advierta que para ello, deba escucharse previamente a quien el quejoso supone es parte tercera intere-



sada, al no existir sustento legal para ello, lo que de ningún modo puede considerarse como que la autoridad de amparo se sobreponga en los intereses del tercero interesado.—**No pasa inadvertido para este tribunal la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de dos mil uno, materia civil, Novena Época, página veintisiete, que dispone: ‘TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS.** En atención a lo dispuesto por el inciso a) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías, debe reconocerse el carácter de terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso y, por lo mismo, interés en que subsista el acto o resolución reclamada, entre ellos, al demandado en la controversia judicial de la que emanan dichos actos, para que en aquella instancia tenga oportunidad de probar y alegar en su favor sobre la constitucionalidad del acto o actos impugnados. Lo anterior es así, porque el propio legislador estableció, expresamente, que en el juicio de amparo pueden intervenir con el mencionado carácter: «... cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento», por lo que pueden ser llamados, apersonarse o intervenir como terceros perjudicados, en el juicio de amparo promovido por el tercero extraño, tanto el actor como el demandado o los demandados en la controversia judicial de donde derivan los actos reclamados, sin que el Juez de Distrito pueda considerar, en forma apriorística, si tales demandados en el juicio de origen pueden ser o no afectados en sus derechos con la presentación de la demanda de amparo, la sustanciación del juicio de garantías y la resolución que llegue a dictarse en esa instancia constitucional, pues en todo caso, el aludido juzgador podrá examinar esta situación jurídica y determinarla al dictar sentencia en cuanto al fondo del amparo, pero no al resolver sobre la admisión de la demanda, ya que, de lo contrario, tales demandados podrían quedar en estado de indefensión.—Dicha tesis no se estima aplicable al caso, puesto que ni de su contenido ni de las consideraciones que integran la ejecutoria de la que derivó, se advierte que se haga referencia al tercero extraño a juicio por equiparación, sino que se refiere al tercero extraño en *stricto*



sensu.—En las relacionadas circunstancias, dado lo infundado de los agravios expuestos y que, por ende, no se demuestra la infracción a los preceptos legales y constitucionales que se invocan como violados, debe declararse infundado el presente recurso de queja." (resaltado añadido)

De la transcripción anterior, se desprende que al resolver el recurso de queja QC. 45/2021 el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en lo que interesa, sostuvo el criterio de que en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostenta como tercero extraño equiparado a un juicio especial hipotecario y, como consecuencia, reclame la ilegalidad del emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a quien tenga un interés contrario, lo cual corresponderá, por regla general, sólo a la parte actora, no así respecto de algún codemandado del quejoso.

Lo anterior lo estimó así, al considerar que es la parte actora quien, a través de la demanda de primera instancia, instó al órgano jurisdiccional a llamar al juicio al quejoso para obtener de él determinadas prestaciones, lo que necesariamente implica que tengan intereses en contrario a partir de la posición procesal que ambos guardan.

No obstante, el Tribunal Colegiado contendiente precisó que lo anterior constituye una regla general, en la medida que la dinámica de las controversias judiciales marca que los intereses en contrario se fijan a partir de las posiciones procesales de las partes, como lo es la del actor frente al demandado y viceversa, pero no implica que indefectiblemente, cuando el quejoso en el amparo se ostente como tercero extraño a juicio equiparado, sólo al actor le asistirá el carácter de tercero interesado, pues debe reconocerse que habrá ocasiones en que alguna otra persona, además de éste, tenga un interés en contrario al del quejoso; sin embargo, para tenerle como tercero interesado en el juicio de amparo, sería indispensable que ese interés se advirtiera de las constancias del juicio, en un primer momento, con lo manifestado por el promovente del amparo en el escrito de demanda, o posteriormente, de las constancias con las que la autoridad responsable apoye su informe justificado.



Por último, el Tribunal Colegiado puntualizó que en la hipótesis planteada no resulta aplicable el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 27, registro digital: 188344, titulada: "TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS.", por estimar que ni de su contenido ni de las consideraciones que integran la ejecutoria de la que derivó, se advierte que se haga referencia al tercero extraño a juicio por equiparación, sino que se refiere al tercero extraño en sentido estricto.

Por su parte, el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver por unanimidad de votos el recurso de queja civil QC. 264/2019, en ejecutoria de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, determinó lo que se indica enseguida:

"CUARTO.—Los agravios son fundados.—En la demanda de amparo, la parte quejosa ***** reclamó: ... el ilegal emplazamiento al juicio ordinario civil 1043/2014 seguido por ***** en contra de la hoy quejosa, de ***** , y el director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, tramitado ante el Juzgado Quincuagésimo Cuarto de lo Civil de la misma entidad.—Asimismo, a lo largo de la demanda de amparo, la quejosa afirmó que no suscribió el escrito de contestación a la demanda y demás promociones que aparecen en su nombre.—Lo anterior pone de manifiesto que la quejosa se ostenta como tercera extraña al juicio por equiparación, al afirmar que no fue emplazada ni haber intervenido en el juicio.—Al respecto, debe indicarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia que más adelante se cita, determinó que la persona extraña a juicio, para los efectos de la Ley de Amparo, es: a) Aquella que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro del mismo o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas.—b) Aquella que teniendo el carácter de parte demandada, afirme que no



fue emplazada o que fue emplazada incorrectamente.—Jurisprudencia P./J. 7/98 de ese Alto Tribunal visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, Novena Época, página cincuenta y seis, que dice: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE. Para los efectos del juicio de amparo, en los términos del artículo 114, fracción V, de la ley de la materia, persona extraña es, en principio, aquella que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro del mismo o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, quedando incluida en este concepto, asimismo, la parte que no fue emplazada o que fue emplazada incorrectamente.'.—Jurisprudencia que resulta aplicable al caso, pues interpreta los alcances del artículo 114, fracción V, de la abrogada Ley de Amparo,¹ cuyo contenido es similar al numeral 107, fracción VI, de la legislación vigente en la materia,² pues ambas normas prevén la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que afecten a personas extrañas a juicio.—Entonces, basta que la quejosa afirme en su demanda que no fue emplazada legalmente a juicio para considerar que es persona extraña a juicio, en términos del artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo.—**Por tanto, si la parte quejosa tiene el carácter de persona extraña a juicio por equiparación, entonces, todas las demás partes en el juicio natural de donde proviene el acto reclamado tienen la calidad de terceros interesados, pues basta que tengan la calidad de partes para considerar que tienen un interés en contrario a la quejosa, por la circunstancia de que ésta desconoce o impugna todo lo actuado en el juicio en donde aquéllas intervinieron o tienen intervención, aunado a que la pretensión de que se otorgue la protección constitucional ello daría lugar a que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, y el actor pueda insistir y reiterar sus reclamaciones en contra de los demás enjuiciados, quienes además, podrían estar interesados en que se conserve alguna actuación,**

¹ "Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ... V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de terceraía."

² "Artículo 107. El amparo indirecto procede: ... VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."



pronunciamiento sobre alguna situación de hecho o de derecho o una resolución firme.—Lo anterior es acorde con las consideraciones que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia que más adelante se cita: 'Con base en estas premisas, debe estimarse acertada la conclusión de que el reconocimiento o no reconocimiento del carácter de tercero perjudicado depende de la calidad con la que se interviene en el juicio natural del cual emanan los actos reclamados. Por tanto, si se tuvo el carácter de demandado en el juicio original, no importa si en esa instancia ya hubiese planteado los fundamentos y ofrecido las pruebas de sus excepciones y defensas, pues lo que realmente interesa en el juicio de amparo, es que en esta vía constitucional también tenga oportunidad de ser oído como tercero perjudicado y que, precisamente con ese carácter, pueda ejercer todos los derechos procesales que le reconoce la Ley de Amparo, al intervenir con ese carácter en el juicio de garantías; sin que sea válido prejuzgar y determinar que no tiene derechos opuestos a los de la quejosa, ni interés alguno en que subsista el acto reclamado.—Por el contrario, de conformidad con lo dispuesto por el inciso a) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, a quien sea demandado en la controversia o juicio del orden civil, de la que emanan los actos reclamados, debe reconocerse su carácter de tercero perjudicado en el juicio de garantías correspondiente, para que en esta instancia tenga oportunidad de probar y alegar en su favor la constitucionalidad del acto o de los actos impugnados, ya que en realidad sí tiene interés en su subsistencia, por el simple hecho de que en el caso de que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, el actor podrá insistir y reiterar sus reclamaciones en contra de él, como demandado en el juicio de origen y, además, porque precisamente al reconocérsele el carácter de tercero perjudicado en el juicio de amparo, tendrá oportunidad de hacer valer, en su caso, los derechos que pudieran asistirle en relación con los actos reclamados. En este orden de ideas, resulta inadmisibles el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el sentido de que sólo podrá considerarse como tercero perjudicado a la parte contendiente en el juicio natural, cuyos derechos se opongan a los del quejoso y tenga interés en que subsista el acto reclamado, pero que en este supuesto no debe contemplarse al demandado, en virtud de que éste fue oído y vencido en el juicio natural y, en consecuencia, no tiene derechos opuestos a los del quejoso ni interés alguno en que subsista el acto reclamado, por lo que no puede considerársele como tercero perjudicado, pues



como ya se analizó, lo que realmente interesa en el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto por el inciso a) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, es que el demandado en ese juicio de origen tenga oportunidad de deducir, por sí mismo, como tercero perjudicado, su derecho a ser oído y vencido en el juicio de amparo que promueva el tercero extraño a aquel procedimiento judicial de origen.—En efecto, debe entenderse que cuando en el juicio de amparo se reclamen actos o resoluciones emitidas dentro de un procedimiento judicial, tienen derecho a intervenir como terceros perjudicados, todos aquellos que hayan sido o sean parte en ese litigio, entre ellos el demandado o los demandados. Esta misma situación debe acontecer en el caso en que la demanda de amparo se promueva por un tercero extraño que se considere afectado por esos actos o por dicha resolución, pues sólo de esa manera se dará oportunidad al demandado o a los demandados de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución reclamados, motivo de la violación alegada por el quejoso.—**Ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 63/2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resulta aplicable al caso, pues interpreta los alcances del artículo 5o., fracción III, de la anterior Ley de Amparo, cuya norma es similar al que contiene en la actual legislación; tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de dos mil uno, materia civil, Novena Época, página veintisiete, que dice: ‘TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS. En atención a lo dispuesto por el inciso a) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías, debe reconocerse el carácter de terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso y, por lo mismo, interés en que subsista el acto o resolución reclamada, entre ellos, al demandado en la controversia judicial de la que emanan dichos actos, para que en aquella instancia tenga oportunidad de probar y alegar en su favor sobre la constitucionalidad del acto o actos impugnados. Lo anterior es así, porque el propio legislador estableció, expresamente, que en el juicio de amparo pueden intervenir con el mencionado carácter: «... cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.»**, por lo que pueden ser llamados, apersonarse o intervenir como terceros



perjudicados, en el juicio de amparo promovido por el tercero extraño, tanto el actor como el demandado o los demandados en la controversia judicial de donde derivan los actos reclamados, sin que el Juez de Distrito pueda considerar, en forma apriorística, si tales demandados en el juicio de origen pueden ser o no afectados en sus derechos con la presentación de la demanda de amparo, la sustanciación del juicio de garantías y la resolución que llegue a dictarse en esa instancia constitucional, pues en todo caso, el aludido juzgador podrá examinar esta situación jurídica y determinarla al dictar sentencia en cuanto al fondo del amparo, pero no al resolver sobre la admisión de la demanda, ya que, de lo contrario, tales demandados podrían quedar en estado de indefensión.²—Entonces, conforme al artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo,³ si la parte quejosa se ostenta como tercera extraña o por equiparación, entonces, todas las demás partes en el juicio del orden civil de donde proviene el acto reclamado tendrán un interés en contrario, con independencia que pudieran tener la calidad de codemandados, ya que puede acontecer que se encuentren interesados en que quede firme alguna actuación o situación de hecho o de derecho o alguna resolución firme, o por la circunstancia que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, lo que podría dar lugar a que el actor pueda insistir y reiterar sus reclamaciones en su contra; situación que los legitima para reconocer su carácter de terceros interesados para que en la instancia constitucional tengan la oportunidad de invocar los derechos que pudieran asistirles con relación a los actos reclamados o en su caso alegar y probar en su favor la constitucionalidad del acto o actos impugnados.—Por tanto, si la parte quejosa tiene el carácter de persona extraña a juicio por equiparación, entonces, todas las demás partes en el juicio natural de donde proviene el acto reclamado tienen la calidad de terceros interesados, como es el caso de la codemandada ***** así como el codemandado director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, pues basta que tengan la calidad de partes para considerar que tienen un interés en contrario a la persona que se ostenta como tercera extraña, ya que en realidad sí tiene interés en su subsistencia, por el simple hecho de que en el

³ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ... III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: ... b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."



caso de que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, el actor podrá insistir y reiterar sus reclamaciones en contra de él, como demandado en el juicio de origen.—Además, contrario a lo aseverado en el auto recurrido, el no llamar a juicio a dicha tercera interesada sí puede ocasionar agravio a las partes en el juicio de amparo, tal como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 25/2013 (10a.), la cual resulta aplicable por analogía, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, julio de dos mil trece, Tomo 1, materia común, Décima Época, página 38, que dice: 'QUEJA. PROCEDE EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO CONTRA EL AUTO EN EL QUE SE RESUELVE NO LLAMAR A JUICIO A QUIEN LA QUEJOSA ATRIBUYE EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). En términos del citado precepto, el recurso de queja procede contra las resoluciones de los Jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación, siempre que se dicten durante la tramitación del juicio de amparo, no admitan expresamente el recurso de revisión y, por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. Ahora bien, dicho recurso procede contra el auto en el que se resuelve no llamar a juicio a quien la quejosa atribuye el carácter de tercero perjudicado, pues esa determinación puede causar una afectación de naturaleza trascendental y grave a las partes, no reparable en la sentencia definitiva, al ser un motivo de posible revocación del fallo emitido y de reposición del procedimiento, con independencia del sentido del fallo constitucional de primera instancia. De ahí que si esta cuestión no se resuelve durante el proceso, se ponen en juego la certeza de la legitimidad de las partes y su adecuada intervención dentro de la secuencia procedimental, y se atenta contra el derecho público subjetivo del quejoso a una justicia pronta y completa ante la eventual prolongación del juicio, la erogación de gastos adicionales y la necesidad de tener que litigar nuevamente el asunto, por lo que es preferible revisar desde el inicio del procedimiento, mediante el recurso de queja, si debe o no llamarse a juicio a quien la quejosa considera que debe intervenir con el carácter de tercero perjudicado, en lugar de dejar dicha revisión para después de concluido el juicio, con las consecuencias que ello implica.'—Atento a lo anterior, es procedente declarar fundado el presente recurso de queja y, por tanto, en términos del artículo 103 de la Ley de Amparo se deja insubsistente lo acordado en proveído de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, para el efecto de que se emplace a los codemandados ***** , así como



al director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México; que si bien este último no fue solicitado por el hoy recurrente, este Tribunal Colegiado, en aras de evitar una eventual prolongación del juicio de amparo, y en cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 constitucional que dispone el derecho a obtener la impartición de una justicia pronta, es necesario que también se le emplace en términos del numeral 5o., fracción III, de la Ley de Amparo.—Por tanto, el auto recurrido queda en los términos siguientes: ‘... Ciudad de México, dieciocho de junio de dos mil diecinueve.—Agréguese a sus autos el escrito de cuenta signado por *****’, autorizada por el tercero interesado en términos amplios que prevé el artículo 12 de la Ley de Amparo, personalidad que tiene reconocida en autos, y atento a su contenido se provee: Se tiene como terceros interesados a *****’, y al director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, por tener el carácter de codemandados en el juicio natural de donde provienen los actos reclamados, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, a quien, a la primera de las nombradas se le deberá emplazar en el domicilio que proporcionó el promovente, y al segundo en donde se encuentren sus oficinas; con fundamento en el artículo 21 de dicho ordenamiento, se habilitan días y horas inhábiles para practicar las diligencias que sean necesarias para efectuar tales emplazamientos.’.” (resaltado añadido)

De lo anterior se desprende que en la ejecutoria dictada en el recurso de queja civil QC. 264/2019, el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en lo que aquí interesa, determinó que en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia 1a./J. 63/2001, derivada de la ejecutoria emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 34/96-PS, la cual estimó aplicable, cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostenta como tercero extraño equiparado a un juicio ordinario civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a todas las demás partes en el juicio natural de donde proviene el acto reclamado.

Lo anterior lo concluyó así, al considerar que basta que tengan la calidad de partes para sostener que tienen un interés en contrario a la parte quejosa, por la circunstancia de que ésta desconoce o impugna todo lo actuado en el juicio en donde aquéllas intervinieron o tienen intervención, aunado a que en



caso de otorgarse la protección constitucional, ello daría lugar a que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, y el actor pueda insistir y reiterar sus reclamaciones en contra de los demás enjuiciados, quienes además, podrían estar interesados en que se conserve alguna actuación, pronunciamiento sobre alguna situación de hecho o de derecho o una resolución firme.

De esa ejecutoria derivó la tesis aislada I.11o.C.37 K (10a.), publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 2229, registro digital: 2022494 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, de título, subtítulo y texto siguientes:

"TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DEMÁS PARTES EN EL JUICIO DEL ORDEN CIVIL DE DONDE PROVIENE EL ACTO RECLAMADO, CUANDO LA PARTE QUEJOSA ES TERCERA EXTRAÑA O TERCERA POR EQUIPARACIÓN. De la intelección del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, se advierte que cuando la parte quejosa se ostenta como tercero extraña o por equiparación, entonces, todas las demás partes en el juicio del orden civil de donde proviene el acto reclamado tendrán un interés en contrario, con independencia de que pudieran tener la calidad de codemandados, ya que puede acontecer que se encuentren interesados en que quede firme alguna actuación o situación de hecho o de derecho o alguna resolución firme, o por la circunstancia de que los actos reclamados dejen de producir sus efectos, lo que podría dar lugar a que el actor pueda insistir y reiterar sus reclamaciones en su contra; situación que los legitima para reconocer su carácter de terceros interesados para que en la instancia constitucional tengan la oportunidad de invocar los derechos que pudieran asistirles con relación a los actos reclamados o, en su caso, alegar y probar en su favor la constitucionalidad del acto o actos impugnados; lo que es acorde con las consideraciones contenidas en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 63/2001, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS.'."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la reseña de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si exis-



te la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Primero, ambos en Materia Civil del Primer Circuito.

Para resolver sobre la existencia de la contradicción de tesis que denuncia el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja QC. 45/2021, debe analizarse si los órganos contendientes que son materia de la denuncia sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia.

Ello, en tanto que lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante un Pleno de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 a 227 de la Ley de Amparo; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados (también Plenos de Circuito o las Salas de la Suprema Corte, en su caso) llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto, lo que proporciona certidumbre en las decisiones judiciales y otorga mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que, como lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", para la procedencia de una contradicción de tesis, deben verificarse las condiciones siguientes:



1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista 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; y,

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

Lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, que no se opone a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente de conformidad con su artículo sexto transitorio, 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, 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 cuan-



do 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."

Con base en lo anterior, a juicio de este Pleno de Circuito, en el caso se actualizan el primer y segundo requisitos para la existencia de la contradicción.



En relación con el caso concreto, se estima que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se enfrentaron a la misma cuestión jurídica, dado que ambos ejercieron su arbitrio judicial al conocer de un juicio de amparo promovido por quien se ostentó como tercero extraño equiparado a un juicio civil y, como consecuencia, reclamó el emplazamiento que se le practicó en el juicio civil de origen en el que no es el único demandado.

En ese sentido, como se advierte de la síntesis de los criterios realizada en el considerando anterior, se tiene que en los recursos de queja que tenían a su consideración, ambos tribunales debían definir si a la parte codemandada del quejoso en el juicio del que emanan los actos reclamados al que se ostentó como persona extraña por equiparación, le correspondía o no el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo indirecto promovido contra la diligencia de emplazamiento practicada en ese juicio.

Así se advierte que, por un lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** en el recurso de queja QC. 45/2021 sostuvo que cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostenta como tercero extraño equiparado a un juicio civil y, como consecuencia, reclame la ilegalidad del emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a quien tenga un interés en contra de él, lo cual corresponderá, por regla general, sólo a la parte actora y, en algunas otras ocasiones, podrá reconocerse tal carácter a diversa persona de la que se prueba que tenga un interés contrario al quejoso.

De igual forma, resolvió que en esa hipótesis resulta inaplicable el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, del que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001, titulada: "TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS."

En contraposición a lo anterior, el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja QC. 264/2019, con base en el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, del que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001, mismo que estimó aplicable al asunto, determinó que cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostenta como tercero extraño equiparado a un juicio civil y, como consecuencia, reclame la ilegalidad del emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a todas las demás partes en el juicio natural de donde proviene el acto reclamado, con independencia que pudieran tener la calidad de codemandados.

De las consideraciones expuestas, este Pleno de Circuito llega a la conclusión de que los criterios referidos resultan efectivamente disímiles en relación con el mismo punto de derecho, en tanto que ambos órganos llegaron a conclusiones opuestas respecto de si a la parte codemandada del quejoso que se ostenta como tercero extraño por equiparación al juicio de origen, le corresponde o no el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo indirecto promovido contra la diligencia de emplazamiento que se practicó al promovente del amparo en la controversia original; asimismo, los criterios difieren al señalar si en esa hipótesis resulta aplicable o no el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001, titulada: "TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS."

En relación con esta última cuestión, se invoca como sustento a lo anterior, la tesis jurisprudencial 2a./J. 53/2010 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 XXXI, mayo de 2010, página 831, registro digital: 164614, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA. La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es."



Finalmente, en el caso se cumple con el tercer y último requisito de existencia de la contradicción de criterios que nos ocupa, para lo cual se estima que corresponde a este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito dar respuesta a la pregunta relativa a si en los juicios de amparo promovidos por quienes se ostentan como terceros extraños por equiparación a un juicio civil en el que son parte material y, como consecuencia, reclamen la ilegalidad del emplazamiento, ¿la existencia del interés contrario al del quejoso para efectos de determinar la calidad de tercero interesado en el amparo, se presupone en todas las demás partes del juicio del que derivan los actos reclamados, por el solo hecho de formar parte de la controversia, o sólo en el actor por ser su contrario?

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Para estar en aptitud de determinar cuál es el criterio que en la presente contradicción debe prevalecer para dar respuesta a la interrogante planteada, resulta indispensable establecer previamente qué se entiende por tercero extraño a juicio, y posteriormente analizar el origen y la evolución de la figura del tercero interesado en la Ley de Amparo, Reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, en relación con los juicios de amparo en materia civil.

Al respecto, existen dos tipos de tercero extraño: típico o auténtico (en sentido estricto) y por equiparación.

El primero es aquella persona física o jurídica, que no siendo parte material (actor o demandado) del juicio natural de donde deriva el acto reclamado, se ve afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad que emana de aquel procedimiento.

Por su parte, el segundo es el sujeto que siendo parte formal de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado a juicio, o bien, que fue defectuoso el emplazamiento y que, por ello, no pudo comparecer al procedimiento en defensa de sus intereses.

Ahora bien, respecto a la evolución del concepto de tercero interesado (anteriormente tercero perjudicado), se precisa que en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, publicada el dieciocho de octubre de mil novecientos diecinueve, en la fracción IV de su



artículo 11, se señaló como tercero perjudicado a la contraparte del quejoso, cuando el amparo se pidiera contra resoluciones judiciales del orden civil; lo anterior, se desprende de la transcripción siguiente:

"Artículo 11. En los juicios de amparo serán considerados como partes:

"...

"IV. La contraparte del quejoso, cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden civil."

El precepto legal antes transcrito, fue interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una queja en amparo civil el siete de noviembre de mil novecientos veintitrés, quien determinó que el legislador, al emplear el término "contraparte del quejoso", no pretendió limitar la personalidad en el amparo, sólo a los que sean partes en el negocio que originó el juicio de amparo, sino que quiso comprender con esa disposición, a todos aquellos que tuvieran derechos opuestos a los del quejoso y, por tanto, interés en que subsistiera el acto reclamado; pues de otro modo, se privaría a éstos de la oportunidad de defender los derechos que tienen adquiridos por virtud de una resolución.

Lo anterior, como se desprende del criterio publicado en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIII, página 878, registro digital: 285748, de rubro y texto siguientes:

"PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. El legislador, al referirse en el artículo 11, fracción IV, de la Ley de Amparo, a la contraparte del quejoso, no quiso seguramente limitar la personalidad en el amparo, sólo a los que sean partes en el negocio que originan el juicio de garantías, sino que ha comprendido en esa disposición, a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso, o interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado; pues de otro modo se privaría a éstos de la oportunidad de defender los derechos que tienen adquiridos por virtud de una resolución."

En ese mismo sentido se pronunció el Pleno del Máximo Tribunal del País en diversas quejas en amparo civil resueltas entre los años de mil novecientos



veinte y mil novecientos veinticuatro, que dieron origen a la tesis jurisprudencial número 547, publicada en el *Apéndice* de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Procesal Constitucional 1, común Primera Parte-SCJN cuarta sección-partes en el juicio de amparo, página 605, registro digital: 1002614, de rubro y texto siguientes:

"TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO CIVIL. La disposición relativa de la Ley de Amparo, debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada."

También durante la vigencia de la Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo civil en revisión 13/29, determinó que en los amparos del orden civil promovidos por el tercero extraño al juicio, debían tenerse como terceros perjudicados, tanto al actor, como al demandado en el juicio de donde derivara el acto reclamado; consideraciones que se plasmaron en la tesis aislada visible en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVI, página 557, registro digital: 365193, de rubro y texto siguientes:

"TERCERO PERJUDICADO. En los amparos del orden civil pedidos por el extraño al juicio, deben tenerse como terceros perjudicados, al actor y al demandado, en el juicio de donde se derive el acto reclamado."

En ese tenor, puede decirse que la interpretación que dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la disposición relativa de la primera Ley de Amparo postrevolucionaria (mil novecientos diecinueve), fue en el sentido de que en los juicios de amparo en materia civil, debía considerarse como terceros perjudicados a todos los que tuvieran derechos opuestos a los del quejoso y, por tanto, interés en que subsistiera el acto reclamado, sin limitarlo a los que fueran partes en el negocio que dio origen al juicio de amparo, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada.



Ahora, la legislación de amparo con base en la cual se emitieron los criterios anteriores, fue abrogada con motivo de la expedición de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, en la cual, la figura procesal del tercero perjudicado en el juicio de amparo se incluyó en el inciso a) de la fracción III de su artículo 5o., como se desprende de la transcripción siguiente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

"a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento."

Así, en la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, el propio legislador contempló expresamente que en el juicio de amparo podía intervenir con el carácter de tercero perjudicado, la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emanara de un juicio o controversia que no fuera del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo fuera promovido por persona extraña al procedimiento.

El mencionado precepto legal, también fue objeto de interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, al resolver la queja en amparo civil 141/43, el siete de junio de mil novecientos cuarenta y tres, de la que derivó la tesis aislada publicada en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXVI, página 4120, registro digital: 307514, que establece:

"TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO CIVIL. La jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte, en el sentido de considerar como terceros perju-



dicados, no sólo a la contraparte del quejoso, sino a todos los que tengan derechos opuestos a los de éste e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, ya que de otra manera se le privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudieran proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada, si bien se refiere al artículo 11, fracción IV, de la Ley de Amparo anterior, que establecía que en el juicio de garantías debería ser considerada como parte, la contraparte del quejoso, cuando el amparo se pidiera contra resoluciones judiciales del orden civil, es aplicable también tratándose de la interpretación que debe darse al artículo 5o., fracción III, inciso a), de la vigente Ley de Amparo, supuesto que la razón filosófica que inspiró la citada jurisprudencia, milita también tratándose de la vigente Ley de Amparo."

Con ello, durante la vigencia de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró el anterior criterio del Pleno, en el sentido de que en los juicios de amparo en materia civil, debía considerarse como terceros perjudicados a todos los que tuvieran derechos opuestos a los del quejoso e interés en que subsistiera el acto reclamado, sin limitarlo a los que fueran partes en el negocio que dio origen el juicio de amparo, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada; lo anterior, al considerar que la razón filosófica que inspiró a la jurisprudencia emitida durante la vigencia de la Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, militó también tratándose de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis.

Posteriormente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece de la Ley de Amparo en vigor, quedó abrogada la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, y la figura que se analiza se vertió en el artículo 5o., fracción III, inciso b), el cual constituye la referencia que invocan los Tribunales Colegiados contendientes, aunque con el sentido interpretativo que cada uno de estos órganos jurisdiccionales adoptó en su respectiva resolución.

El referido precepto legal, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:



"...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"...

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

Como se ve, en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, el legislador modificó la redacción del diverso numeral 5o., fracción III, inciso a), de la abrogada legislación, específicamente en los puntos que, para un mejor entendimiento, se señalan enseguida:

Ley de Amparo abrogada (1936) Artículo 5o., fracción III, inciso a)	Ley de Amparo vigente (2013) Artículo 5o., fracción III, inciso b)
"III. El tercero o terceros <u>perjudicados</u> , pudiendo intervenir con ese carácter:	"III. El tercero <u>interesado</u> , pudiendo tener tal carácter:
"a) La contraparte del <u>agraviado</u> ...	"b) La contraparte del <u>quejoso</u> ...
"... cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia <u>que no sea del orden penal</u> , ...	"... cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia <u>del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo</u> ; ...
"... o <u>cualquiera de las partes</u> en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento."	"... o tratándose de persona extraña al procedimiento, <u>la que tenga interés contrario al del quejoso</u> ."

De lo anterior, en primer orden se desprende que en la Ley de Amparo en vigor cambió la denominación del tercero "*perjudicado*", por la del tercero "*interesado*"; sin embargo, ese cambio de redacción no transformó el concepto ni la esencia a la que se había llegado aun empleando la palabra tercero "*perjudicado*", por lo que, si bien la denominación del tercero perjudicado varió con la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, por la de tercero interesado, sustancialmente continúa siendo la misma figura jurídica.



Lo anterior, ya que en el Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ hecho público el veinticinco de abril de dos mil uno, que a su vez, tiene como antecedente el diverso proyecto presentado a la comunidad jurídica nacional el veintinueve de agosto de dos mil, también por el Alto Tribunal, que el legislador hizo en gran parte suyos durante el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo de dos mil trece, solamente se aludió a que "*se corrige la denominación tradicional de algunos conceptos equivocados, polivalentes o ambiguos*", que "*igualmente, se utiliza un cambio en las expresiones cuando las sugeridas se consideran más precisas*", así como que en cualquiera de los dos casos anteriores, "*se tuvo cuidado en no cambiar las expresiones cuando existiera una tradición bien arraigada en criterios jurisprudenciales y en precedentes, o cuando el uso de las mismas se encontrara tan extendido que los perjuicios del cambio fueran mayores al beneficio*", sin precisar el porqué de esas consideraciones.⁵

En el mismo sentido, es posible advertir que en la vigente Ley de Amparo se reproduce la frase "*pudiendo tener tal carácter*", respecto de la cual tampoco existe cambio sustancial alguno en comparación con la anterior legislación, donde se establecía "*pudiendo intervenir*", de lo que se estima que las hipótesis contempladas en el artículo 5o. conforman un catálogo enunciativo y no limitativo respecto de quiénes pueden detentar el carácter de tercero interesado, lo que deja abierta la posibilidad de que haya otros casos que se adecuen dentro de la categoría de terceros interesados, ya que la práctica de la impartición de justicia constitucional hace ver que son múltiples y diversos los supuestos en que el tercero interesado puede ser llamado al juicio de amparo o en que éste puede apersonarse en el mismo.

⁴ Que en el capítulo II. Capacidad y personería, en relación con la figura del tercero interesado establecía: "Artículo 4o. Son partes en el juicio de amparo: ... III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: ... b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

⁵ Bonilla López, Miguel. (2021). El Tercero Interesado en el Juicio de Amparo. Ciudad de México, Tirant lo Blanch, páginas 84 y 85.



Por cuanto hace al primero de los supuestos del inciso a) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo abrogada, se establecía la posibilidad de que la "*contraparte del agraviado*" tuviera la calidad de tercero perjudicado, y si bien es cierto, con la ley de la materia vigente esa hipótesis se estableció para la "*contraparte del quejoso*"; también es verdad que ese cambio no resultó sustancial para variar la interpretación del numeral, puesto que agraviado y quejoso se consideran sinónimos, en tanto que se trata de la persona que acude a la instancia constitucional a combatir un acto de autoridad que estime lesivo a sus derechos humanos.

Enseguida, tenemos que la porción normativa analizada en la Ley de Amparo anterior refería que se tendría como tercero perjudicado a la contraparte del agraviado "*cuando el acto reclamado emanara de un juicio o controversia que no sea del orden penal*"; mientras que en la Ley de Amparo actual, se hace referencia a que tendrá el carácter de tercero interesado la contraparte del quejoso "*cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo*"; pero la diferencia de redacción marcada en este último enunciado, radica en que actualmente se especifica que el juicio o controversia de donde emana el acto reclamado será del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo, siendo que, anteriormente no se hacía esa acotación, sino únicamente excluía a los procedimientos del orden penal, lo cual, al tratarse de una precisión de redacción no modifica la esencia de la figura del tercero interesado en el amparo.

No obstante lo anterior, en el caso se estima que tratándose de los juicios de amparo promovidos por personas extrañas al procedimiento, la Ley de Amparo en vigor sí modificó su esencia respecto de las personas a quienes les puede recaer la calidad de terceros interesados.

Ello es así, porque el texto vigente de la Ley de Amparo señala que cuando el amparo se solicita por persona extraña al procedimiento, le asiste la calidad de tercero interesado a quien "*tenga interés contrario al quejoso*"; mientras que, en la Ley de Amparo abrogada se atribuía ese carácter a "*cualquiera de las partes en el mismo juicio*"; de ahí que, conforme al inciso b) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo en vigor, puede tener el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo, la contraparte del quejoso cuando el acto



reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del agraviado.

Tal es la pauta a partir de la cual se explica la hipótesis prevista en la última parte de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, pues el tercero interesado en el juicio constitucional no debe guardar cualquier interés jurídico, sino que éste debe ser necesariamente contrario al del quejoso y su intervención en el procedimiento de amparo es primordial, porque tiene la finalidad de prevenir y evitar que con el dictado de la sentencia se produzca una situación que lo perjudique en su persona o en su patrimonio; ello, con independencia de que tengan o no el carácter de contraparte del quejoso en el juicio, pues el precepto en mención al contener la expresión "*pudiendo tener tal carácter*", permite establecer que los supuestos en que se tiene el carácter de tercero interesado a que alude, son sólo enunciativos y no limitativos.

En efecto, la práctica de la impartición de justicia constitucional hace ver que son múltiples y diversos los supuestos en que el tercero interesado puede ser llamado al juicio de amparo o en que éste puede apersonarse en el mismo, e independientemente de las eventualidades de orden práctico que pudieran surgir en función de la forma en que se produzca su intervención, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes referidos conducen a concluir que, desde la concepción de la figura del tercero interesado en el amparo promovido contra actos emanados de controversias civiles, se ha considerado que, con ese carácter, deben intervenir en el juicio de amparo todas aquellas personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso y, por tanto, interés en que subsista el acto reclamado.

No obstante, tratándose de amparos promovidos por personas extrañas al procedimiento, ese interés contrario al del quejoso deberá advertirse de las constancias del juicio constitucional, porque la Ley de Amparo ya no lo presupone al decir "*cualquiera de las partes en el mismo juicio*", debido al cambio de redacción que se indicó y que actualmente permite que en los juicios de amparo en materia civil, puedan considerarse como terceros interesados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las



prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada.

Es decir, la Ley de Amparo en vigor no desconoce que podrán existir otras personas diferentes a la contraparte del quejoso en el juicio civil del que derive el acto reclamado, a las que probablemente deberá reconocérseles el carácter de tercero interesado, para lo cual se requerirá que sean titulares de un derecho protegido por la ley, del cual resultarán privados o que se verán afectados o menoscabados, con motivo de la insubsistencia del acto reclamado que conlleve la concesión del amparo al quejoso; lo anterior, con independencia del carácter con el que hayan comparecido al juicio de origen, pues los elementos que determinan si tiene o no un interés contrario al del promovente del amparo son su postura procesal y sus pretensiones.

De manera que es la discordancia de intereses con el quejoso, la circunstancia que subyace en cada una de las hipótesis en que una persona puede adquirir la calidad de tercero interesado en el amparo, cuyo objetivo es que subsista el acto reclamado; puesto que así lo ha interpretado la doctrina y la jurisprudencia a que se ha hecho alusión en este fallo, dado que desde la concepción de la figura del tercero perjudicado, ahora tercero interesado, se ha considerado que, con ese carácter, deben intervenir en el juicio de amparo aquellas personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso y, por tanto, interés en que subsista el acto reclamado; sin pretender limitar esa personalidad en el amparo, sólo a la contraparte del quejoso en el negocio que originó el juicio de amparo.

Es decir, se concibió al ahora tercero interesado como aquella persona que cuenta con un interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, lo que traduce su pretensión en que no se conceda al quejoso la protección de la Justicia de la Unión o de que se decrete el sobreseimiento en el juicio de amparo respectivo, posición procesal semejante a la que tiene la autoridad responsable frente al acto reclamado, en virtud de que ambos persiguen pretensiones idénticas, esto es, que subsistan los efectos del acto reclamado con cualquiera de los dos resultados aquí apuntados.



Por lo anterior, la aplicación del criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, de su índice, del que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2001, titulada: "TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR EXTRAÑOS AL PROCEDIMIENTO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER AL DEMANDADO EN EL JUICIO DE DONDE DERIVA EL ACTO O LA RESOLUCIÓN RECLAMADOS.", no tiene cabida durante la vigencia de la actual legislación de amparo, pues la conclusión a la que arribó el Alto Tribunal en aquella ocasión partió de la interpretación literal del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Amparo, como se desprende de la porción que se transcribe enseguida:

"En efecto, el propio legislador contempló en el inciso a) de la disposición legal que se examina, que en el juicio de amparo pueda intervenir con el carácter de tercero perjudicado 'cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento'. Por tanto, pueden ser llamados a juicio, apersonarse o intervenir ('injerirse', en concepto de Vicente Aguinaco Alemán), como terceros perjudicados en el juicio de amparo promovido por dicho tercero extraño, tanto el actor como el demandado o los demandados en el juicio del orden civil de donde emanan los actos reclamados."

Sin embargo, como ya se vio, el numeral 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, no es de similar contenido al diverso artículo 5o., fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Amparo, que en aquella ocasión interpretó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los juicios constitucionales promovidos por terceros extraños a juicio, dado que actualmente se suprimió la regla de que el carácter de tercero interesado le reviste a "*cualquiera de las partes en el mismo juicio*", cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento y se precisó que ese carácter recaerá en todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés en que subsista el acto reclamado.

En ese sentido, no es posible sostener válidamente que el solo carácter de parte en el proceso del que derivan los actos reclamados traiga implícita la existencia de un interés contrario respecto del quejoso y por ese solo hecho deba llamársele al juicio de amparo con el carácter de tercero interesado, porque



existen infinidad de casos en los que teniendo la calidad de parte en la relación procesal no se tiene una posición contraria entre los litigantes.

Tampoco es factible sostener que cuando quien acuda al amparo sea un tercero extraño a juicio, las demás partes demandadas del proceso tienen interés contrario a él por el hecho de que una futura concesión del amparo implicaría dejar sin efectos los actos reclamados y que el actor pueda insistir y reiterar sus reclamaciones en contra de ellas, como demandadas en el juicio de origen; dado que al contrario, en muchos casos la reposición podría ser benéfica para alguno de ellos y porque además es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la reposición de un procedimiento no genera por sí misma una afectación a derechos sustantivos, como lo sostuvo la Segunda Sala en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2008, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 593, registro digital: 170244, de rubro y texto siguientes:

"NULIDAD DE ACTUACIONES. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO POR FALTA DE EMPLAZAMIENTO. La indicada resolución constituye un acto dentro del juicio que debe impugnarse en el amparo directo que se promueva contra la sentencia definitiva o laudo, en términos de los artículos 114, fracción IV, 158 y 159, fracción V, de la Ley de Amparo, ya que las consecuencias que produce no son de imposible reparación, en tanto que no afectan de manera directa e inmediata derechos sustantivos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el perjuicio procesal que pudieran resentir las partes en sus derechos adjetivos no resulta exorbitante, porque tal decisión no podría implicar la tramitación innecesaria del juicio, ya que éste no culminaría, sino que continuaría su curso ante la misma autoridad jurisdiccional que lo tramitó y resolvió, una vez reparada la violación procesal mencionada. No obsta para concluir lo anterior el retardo en la impartición de justicia que podría entrañar esa determinación, porque tal circunstancia, por sí sola, no justifica la procedencia del juicio de amparo indirecto que, por excepción, permite la impugnación de actos intraprocesales, habida cuenta que toda reposición del procedimiento para subsanar violaciones procesales fundadas implica una dilación del juicio en mayor o menor grado, sin que ello implique violación al principio de justicia pronta."



De esa forma, la interpretación que debe darse al artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, es en el sentido de que quien busque atribuirse la calidad de tercero interesado, debe tener una posición contraria a la del quejoso, esto es, que su actitud procesal esté confrontada con la postura que asume éste, sin que constituya un obstáculo que ambas partes hayan fungido como demandadas en el juicio de origen, pues lo relevante no es el carácter con el que se comparezca al procedimiento, sino el que sus pretensiones sean opuestas y que en virtud de que ante el otorgamiento de la protección de la Justicia de la Unión al quejoso, la parte tercero interesada verá afectada su esfera jurídica, lo que deberá ponderar el juzgador en cada caso.

Con base en lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que la calidad de tercero interesado prevista en la Ley de Amparo en vigor se configura en aquella persona que guarda un interés contrario al del quejoso, con independencia del carácter formal con el que haya participado en el juicio de origen.

Una vez precisado lo anterior, es de establecerse que en los juicios de amparo promovidos por quienes se ostentan como terceros extraños por equiparación a un juicio civil en el que son parte material y, como consecuencia reclaman la ilegalidad del emplazamiento, la existencia del interés contrario al del quejoso para efectos de determinar la calidad de tercero interesado en el amparo, se presume sólo en el actor y no en el resto de los participantes en esa controversia.

Se estima de esa manera, pues el actor es la persona que instó al órgano judicial a llamar a juicio al quejoso (que se ostenta como tercero extraño por equiparación) para obtener de él determinadas prestaciones y necesariamente tendrá intereses en su contra a partir de la posición procesal que ambos guardan.

Además, no debe perderse de vista que en el juicio de amparo indirecto planteado por un tercero extraño por equiparación, el acto combatido a la autoridad responsable lo constituye la falta o el indebido emplazamiento practicado, por ser el promovente del amparo parte material en el juicio de origen; de ahí que, si el fondo del juicio de amparo descansa en la existencia o análisis del



emplazamiento del demandado quejoso al juicio de origen, ello supone que quien tiene un interés en que subsista el acto reclamado es la parte actora.

En efecto, el interés en contrario de manera evidente le asiste en primer lugar a la parte actora, por la sola particularidad de ser contraparte del quejoso y pretender que se emplace a este último a la controversia original para obtener de él las prestaciones reclamadas, no así del resto de las partes, entre ellos los codemandados, quienes se ubican en la misma situación procesal del impetrante de amparo, lo que conlleva afirmar que no pretenden exigir alguna prestación de sus pares, es decir, que por su solo carácter de codemandados no tienen un interés en contrario, como lo exige el artículo de la Ley de Amparo que se analiza, toda vez que ambos se ubican sometidos a las pretensiones de la parte actora, tal y como lo determinó la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIII, página 6790, registro digital: 352204, que establece:

"CODEMANDADO, NO ES TERCERO PERJUDICADO. El codemandado en el juicio común, no tiene la personalidad de tercero perjudicado en el amparo, pues su interés jurídico es el mismo que el del demandado, de donde resulta que para que tenga personalidad en el juicio de garantías, debe promover también el correspondiente amparo, sin que disposición legal alguna obligue al Juez de Distrito a llamarlo al procedimiento, ya que tal llamamiento se hace a la contraparte del quejoso, es decir, a aquella que tiene interés en sostener la constitucionalidad del acto que en el amparo se combate."

Cabe precisar que lo anterior constituye una regla general que admite excepciones, pues como se señaló previamente y como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 34/96-PS, los supuestos en que se tiene el carácter de tercero interesado señalados en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor [en términos que sí resultan similares al numeral 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo abrogada], son enunciativos y no limitativos, pues dependen de que se tengan intereses contrarios a la parte quejosa y la dinámica de las controversias judiciales marca que los intereses en contrario se fijan a partir de las pre-



tensiones y posiciones procesales de las partes, con independencia del carácter que tengan como actor o codemandado y viceversa.

Por tanto, a fin de que en los juicios de amparo se imparta justicia de forma pronta y expedita, así como que se privilegie el fondo de la controversia sobre los formalismos procesales, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostente como tercero extraño equiparado a un juicio civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento practicado en el mismo, el juzgador de amparo, por regla general, sólo debe reconocer el carácter de tercero interesado, a la parte actora en la controversia de origen, por ser quien en principio tiene un interés contrario al quejoso, no así a los codemandados que en su caso existan.

Sin que lo anterior implique dejar en estado de indefensión a cualquier persona distinta a la parte actora y que tenga un interés jurídico contrario al quejoso, pues si de los antecedentes del acto reclamado que debe manifestar en la demanda de amparo el quejoso en cumplimiento al artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo o de las constancias relativas al acto reclamado que acompañen las partes o remita la autoridad responsable con su informe justificado, se desprende objetivamente que existe alguna persona que tiene un interés contrario a la parte quejosa, se estará en aptitud de reconocerle el carácter de tercero interesado y ordenar su llamamiento al juicio de amparo indirecto, con la finalidad de que sea oído en el juicio y le sea respetado su derecho de audiencia.

De este modo, se procurarían las subgarantías de prontitud y expeditéz tuteladas por el referido precepto constitucional durante la tramitación, integración y resolución de los juicios de amparo indirecto, pues un escenario como el que plantea el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el que debe reconocerse el carácter de terceros interesados a todas las partes por el solo hecho de haber participado en el juicio del que emana el acto reclamado, obligaría a los órganos jurisdiccionales de amparo a llevar a cabo las labores para correr traslado con la demanda e integrar a la litis constitucional a personas que ninguna afectación resientan en el caso de que se conceda el amparo al quejoso, sólo por haberse señalado con el carácter de



tercero interesado en la demanda y no con base en el análisis correspondiente para determinar si se ubican o no en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor; lo anterior, pues dado que con la actual legislación se eliminó la causal de sobreseimiento por inactividad procesal a que se refería el numeral 74, fracción V, de la abrogada normatividad, el juzgador debe oficiosamente impulsar el procedimiento a fin de ponerlo en estado de resolución, por lo cual, tiene la obligación de emplazar a los terceros interesados, de ahí que asumir que, cuando el quejoso lo sea aquella persona que se ostente extraña por equiparación a un juicio, a todas las demás partes involucradas en la controversia de origen les asistirá la calidad de terceros interesadas, entorpecería el rápido desarrollo del procedimiento constitucional.

Aunado que el sostener ese criterio inutilizaría la regla contenida en el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, ya que sólo el carácter de parte en el juicio de origen otorgaría a su vez el de tercero interesado en el amparo, sin verificar si se cuenta o no con un interés contrario al del quejoso, lo que sería un contrasentido, pues ésta es la principal característica que determina si a una persona le reviste o no la calidad de tercero interesado.

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 este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, a saber:

TERCERO INTERESADO. EN LOS JUICIOS DE AMPARO DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR QUIEN SE OSTENTE COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, POR REGLA GENERAL, DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER A QUIEN TENGA UN INTERÉS CONTRARIO AL DEL QUEJOSO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar una misma problemática jurídica arribaron a posicionamientos contrarios, pues para uno de ellos, cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostente como tercero extraño equiparado en un juicio civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento que ahí se le practicó, la calidad de tercero interesado le asistirá a todas las demás partes en dicha controversia, aun tratándose de co-demandados, mientras que para el otro, por regla general, sólo a la parte actora



en el juicio de origen le revestirá el carácter de tercero interesado, por ser quien tiene un interés contrario al del quejoso.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que en los juicios de amparo que se promuevan por quienes se ostentan como terceros extraños equiparados en un juicio civil y, como consecuencia, reclamen la falta o ilegalidad del emplazamiento a ese procedimiento en el que son parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a quien tenga un interés contrario al del quejoso.

Justificación: Del texto del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo y de la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la figura del tercero interesado en el juicio de amparo, cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, ese carácter le corresponde a quien tiene derechos opuestos a los del quejoso e interés en que subsista el acto reclamado, con independencia del carácter procesal que guarde en el juicio de origen; sin embargo, tratándose de juicios de amparo promovidos por quien se ostenta como tercero extraño por equiparación en un juicio civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, por regla general, la calidad de tercero interesado le asistirá sólo a la parte actora, pues es precisamente quien pretende que se emplace a juicio al quejoso para obtener de él las prestaciones reclamadas en el juicio de origen; pudiendo admitirse como excepción, aquellos casos en los que quede demostrado fehacientemente que otra persona distinta al actor tenga un interés jurídico contrario al del quejoso, como pudiera ser el codemandado.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 17/2021, se refiere.

SEGUNDO.—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 la última parte de este fallo.

TERCERO.—Publíquese 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 de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico **sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx**, y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por mayoría de doce votos de los Magistrados Ma. del Refugio González Tamayo, presidenta de este Pleno de Circuito, María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Iliana Fabricia Contreras Perales, Paula María García Villegas Sánchez Cordero, María Amparo Hernández Chong Cuy, Adalberto Eduardo Herrera González, Fortunata Florentina Silva Vásquez, Hortencia María Emilia Molina de la Puente, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Judith Moctezuma Olvera, Alejandro Sánchez López y Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, se aprobó el proyecto con sus modificaciones.

Los Magistrados Gonzalo Hernández Cervantes, Gonzalo Arredondo Jiménez y Manuel Ernesto Saloma Vera, votaron a favor del proyecto en los términos que fue presentado.

El Magistrado Adalberto Eduardo Herrera González anunció que se reservaba el derecho de formular voto con salvedades.

El Magistrado Fernando Rangel Ramírez votó en contra y formuló voto particular.

Fue ponente la Magistrada María del Carmen Aurora Arroyo Moreno. Secretarios: Jesús Roberto Holguín Flores y Alfredo Díaz Melo.

Firman electrónicamente, mediante el uso de la FIREL, la Magistrada presidente y los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 34/96-PS citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 995, con número de registro digital: 7508.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Fernando Rangel Ramírez, con relación a la contradicción de tesis 17/2021, resuelta en sesión de uno de febrero de dos mil veintidós.

Con profundo pesar, en forma atenta y respetuosa, me permito disentir de las consideraciones que sustentan el voto mayoritario, conforme al cual se resolvió la contradicción de tesis indicada.

La razón de mi disidencia descansa, esencialmente, en la premisa de que el propio voto mayoritario reconoce la posibilidad que cuando la parte quejosa se ostenta tercera extraña por equiparación, alguno de sus codemandados pueda en realidad tener algún interés contrario a ella.

Al respecto, en la ejecutoria de la que derivó la tesis sustentada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito –en la cual el suscrito servidor fungí como ponente–, se partió de la premisa de que no siempre es claro qué parte tiene o no interés contrario a la parte quejosa y, al respecto, el criterio se orientó en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 34/96-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 63/2001, registro digital: 188344, en donde el Alto Tribunal consideró:

"... el Juez de Distrito no puede prejuzgar si existen o no intereses opuestos entre los demandados en el juicio natural y la parte quejosa que se ostente como tercero extraño a ese procedimiento, porque precisamente al darles intervención en el amparo con el carácter de terceros perjudicados, aquéllos tendrán



la oportunidad de hacer valer, en su caso, los derechos que les pudieran asistir en relación con los actos reclamados.

"A mayor abundamiento, debe precisarse que, sobre este aspecto, ninguna disposición legal autoriza al Juez de Distrito a considerar, en forma apriorística, si el demandado o los demandados que hubieren sido señalados por el quejoso como terceros perjudicados, pueden ser o no afectados en sus derechos con la presentación de la demanda de amparo, con la sustanciación del juicio de garantías y con la resolución que llegue a dictarse en esa instancia constitucional. Por tanto, **no es permisible al Juez de Distrito prejuzgar sobre tal situación, ni determinar, por tanto, que a esas personas no debe tenerse les como terceros perjudicados, por estimar que los actos reclamados no afectan sus intereses.**

"En todo caso, **el Juez de Distrito podrá examinar esta situación jurídica y determinarla al dictar la sentencia en cuanto al fondo del amparo, pero no al resolver sobre la admisión de la demanda.** Además, debe considerarse que el acuerdo por el cual se reconociera al demandado o a los demandados el carácter de terceros perjudicados y ordene su emplazamiento al juicio de amparo con ese carácter, no afecta los derechos sustantivos de la parte quejosa; máxime si dicho proveído recae como consecuencia de que el propio promovente hizo la designación de tales personas con esa calidad precisamente, en términos de la fracción II del artículo 116 de la Ley de Amparo, para los efectos que establece el precepto 147 de ese ordenamiento. Incluso, aunque eventualmente el quejoso pudiera verse afectado en sus derechos procesales (*verbi gratia*: por la intervención de tales terceros perjudicados en el juicio de amparo, por el ofrecimiento que hicieran de pruebas inconducentes, por la formulación de alegatos inatendibles o por la interposición de recursos improcedentes o infundados); tal afectación no implicaría la producción de actos que pudieran estimarse graves de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, o que pudiesen causarle al quejoso daños o perjuicios que no fuesen reparables en la sentencia de primera instancia o, después de dictada ésta, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en su caso, el Tribunal Colegiado correspondiente, al resolver en el correspondiente recurso de revisión; y desde luego, sin demérito de la facultad que el órgano jurisdiccional tendría para imponer las sanciones pecuniarias a que se hiciese acreedor el tercero perjudicado, conforme a la Ley de Amparo, por algún abuso procesal en el que pudiese haber incurrido."

Ejecutoria y jurisprudencia que aunque interpretan disposiciones de la Ley de Amparo ahora abrogada, se estima que, en la parte reproducida, siguen siendo



aplicables en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente.

Ello, pues aunque existen diferencias relevantes entre las figuras de la persona tercero extraña en sentido estricto y la persona tercero extraña por equiparación, en el propio voto mayoritario –al igual que en el criterio emitido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito– se reconoce que, excepcionalmente, cuando la parte quejosa se ostenta tercero extraña por equiparación, existe la posibilidad que algún codemandado tenga intereses contrarios a ésta.

Esa básica cuestión y lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria y jurisprudencia citadas, permite afirmar que:

1. La autoridad judicial de amparo no puede prejuzgar, en el acuerdo que recae a la demanda, quiénes tienen o no interés contrario a la parte quejosa.
2. Ese análisis sólo se puede llevar a cabo, en su caso, en la sentencia que se dicte en el juicio de amparo indirecto.

Por tanto, si cuando la parte quejosa se ostenta tercero extraña por equiparación no siempre es claro, a simple vista o en un estudio preliminar de la demanda de amparo, determinar en quién o quiénes recae el carácter de tercero interesado por tener intereses contrarios a la parte quejosa, y lo determinado por el Alto Tribunal en las citadas ejecutoria y jurisprudencia en el sentido que ese estudio, en su caso, corresponde hacerlo en la sentencia que se emita en el juicio de amparo indirecto; lleva al suscrito a insistir en que para no dejar inaudita a alguna persona que a pesar de ser codemandada de la parte quejosa, pueda tener interés contrario a esta última y que, por ello, debe ser emplazada como tercero interesada en el amparo, deben reconocerse como terceros interesadas a todas las partes que intervienen en el juicio o procedimiento del que deriva el acto reclamado.

Pues si se estima, *a priori*, que por ostentarse la parte quejosa tercero extraña por equiparación, los codemandados no tienen interés contrario a aquélla, puede propiciar que se celebre la audiencia constitucional sin haber emplazado al amparo a alguna persona que, no obstante ser codemandada, tenga interés contrario a la parte quejosa.



Razón por la cual, la disidencia del suscrito se sustenta en dar prevalencia al respeto pleno a las formalidades esenciales del procedimiento, la satisfacción de la garantía de audiencia y la expeditéz con la que se debe sustanciar y resolver el juicio de amparo indirecto.

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.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 34/96-PS citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 995, con número de registro digital: 7508.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Salvedad que formula el Magistrado Adalberto Eduardo Herrera González en la contradicción de tesis 17/2021, resuelta en sesión de uno de febrero de dos mil veintidós.

De manera respetuosa expreso salvedad respecto de las consideraciones asumidas por la mayoría, al resolver la mencionada contradicción de tesis.

Lo anterior, porque considero innecesaria la distinción que obra en el proyecto respecto al carácter de tercero extraño equiparado y tercero *lato sensu*, puesto que la Ley de Amparo en su artículo 5o., fracción III, inciso b), cuando refiere que los terceros interesados serán aquellos que tendrán intereses contrarios a la parte quejosa, lo concibe de forma general, sin hacer ninguna distinción entre esos dos conceptos.

Por otra parte, no comparto los argumentos que se emplean en la foja 47 del proyecto, porque considero que debió tomarse en cuenta la jurisprudencia 1a./J. 72/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 160821, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 933,



que se refiere a que la concesión de amparo, a uno de los codemandados por ilegal emplazamiento no beneficia a los demás litisconsortes.

"LITISCONSORCIO PASIVO. LA CONCESIÓN DE AMPARO A UNO DE LOS LITISCONSORTES PARA EL EFECTO DE SER EMPLAZADO AL JUICIO, NO TIENE EL ALCANCE DE DEJAR INSUBSISTENTES LOS EMPLAZAMIENTOS DE LOS DEMÁS LITISCONSORTES Y ORDENAR SU NUEVO LLAMAMIENTO A JUICIO. El principio de relatividad que rige al juicio de garantías ordena que la sentencia de amparo solamente se ocupe de los individuos que lo hubiesen solicitado, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto reclamado. Tal principio admite como excepción el supuesto en que exista litisconsorcio necesario, en cuyo caso, el beneficio de la concesión se extiende al resto de los litisconsortes, pues por su naturaleza misma, atinente a la indivisibilidad del derecho sustantivo litigioso, se hace imprescindible oír a todos los interesados que se encuentren en la comunidad jurídica respecto de la materia de la controversia, para que se pueda dictar una sentencia válida. Sin embargo, la reposición del procedimiento como efecto de la sentencia de amparo que concede la protección de la Justicia Federal solicitado por la falta de llamamiento a juicio de uno de los litisconsortes, no tiene el alcance de dejar insubsistentes los llamamientos a juicio de aquellos que sí fueron emplazados de forma legal, para que éste se verifique de nueva cuenta, pues esa no es una consecuencia lógica y natural del litisconsorcio, si se considera que el llamamiento de cada uno de los litisconsortes se verifica de manera independiente, por lo que en ese preciso tema ha de atenderse al principio de relatividad explicado."

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.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERO INTERESADO. EN LOS JUICIOS DE AMPARO DEL ORDEN CIVIL PROMOVIDOS POR QUIEN SE OSTENTE COMO TERCERO



EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, POR REGLA GENERAL, DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER A QUIEN TENGA UN INTERÉS CONTRARIO AL DEL QUEJOSO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar una misma problemática jurídica arribaron a posicionamientos contrarios, pues para uno de ellos, cuando el juicio de amparo se promueva por quien se ostente como tercero extraño equiparado en un juicio civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento que ahí se le practicó, la calidad de tercero interesado le asistirá a todas las demás partes en dicha controversia, aun tratándose de codemandados, mientras que para el otro, por regla general, sólo a la parte actora en el juicio de origen le revestirá el carácter de tercero interesado, por ser quien tiene un interés contrario al del quejoso.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que en los juicios de amparo que se promuevan por quienes se ostentan como terceros extraños equiparados en un juicio civil y, como consecuencia, reclamen la falta o ilegalidad del emplazamiento a ese procedimiento en el que son parte material, la calidad de tercero interesado le asistirá a quien tenga un interés contrario al del quejoso.

Justificación: Del texto del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo y de la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la figura del tercero interesado en el juicio de amparo, cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, ese carácter le corresponde a quien tiene derechos opuestos a los del quejoso e interés en que subsista el acto reclamado, con independencia del carácter procesal que guarde en el juicio de origen; sin embargo, tratándose de juicios de amparo promovidos por quien se ostenta como tercero extraño por equiparación en un juicio civil y, como consecuencia, reclame el emplazamiento al juicio de origen en el que es parte material, por regla general, la calidad de tercero interesado le asistirá sólo a la parte actora, pues es precisamente quien pretende que se emplace a juicio al quejoso para obtener de él las prestaciones reclamadas en el juicio de origen; pudiendo admitirse como excepción, aquellos casos en los que quede demostrado fehacientemente que otra persona distinta al actor



tenga un interés jurídico contrario al del quejoso, como pudiera ser el codemandado.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.C. J/15 C (11a.)

Contradicción de tesis 17/2021. Entre las sustentadas por el Sexto y el Décimo Primer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 1 de febrero de 2022. Mayoría de quince votos de los Magistrados María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Iliana Fabricia Contreras Perales, Paula María García Villegas Sánchez Cordero, María Amparo Hernández Chong Cuy, Adalberto Eduardo Herrera González, quien formuló voto con salvedades, Fortunata Florentina Silva Vásquez, Hortencia María Emilia Molina de la Puente, Gonzalo Hernández Cervantes, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Gonzalo Arredondo Jiménez, Judith Moctezuma Olvera, Alejandro Sánchez López, Manuel Ernesto Saloma Vera, Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo y Ma. del Refugio González Tamayo (presidenta). Disidente: Fernando Rangel Ramírez, quien formuló voto particular. Ponente: María del Carmen Aurora Arroyo Moreno. Secretarios: Jesús Roberto Holguín Flores y Alfredo Díaz Melo.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 264/2019, la cual dio origen a la tesis aislada I.11o.C.37 K (10a.), de título y subtítulo: "TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DEMÁS PARTES EN EL JUICIO DEL ORDEN CIVIL DE DONDE PROVIENE EL ACTO RECLAMADO, CUANDO LA PARTE QUEJOSA ES TERCERA EXTRAÑA O TERCERA POR EQUIPARACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo III, noviembre de 2020, página 2229, con número de registro digital: 2022494; y,

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 45/2021.


Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Quinta Parte
TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES ADSCRITOS A LOS MUNICIPIOS Y AL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL.

CONFLICTO COMPETENCIAL 7/2021. SUSCITADO ENTRE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE Y LA SEXTA SALA UNITARIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL ESTADO DE PUEBLA. 6 DE DICIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA. SECRETARIO: JAIME CONTRERAS CARAZO.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Resolución del conflicto competencial.

Este Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito considera que la competencia recae en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, por conducto de su Sexta Sala Unitaria.

El fundamento jurídico que utilizó el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla para declinar su competencia fue el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, y que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido



que la relación que une a los policías con las respectivas dependencias a las que están adscritos es de carácter administrativa y no laboral.

Ahora bien, en la contradicción de tesis 41/2008-SS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la función de "policía" debe entenderse en sentido extenso, como la actividad del Estado consistente en vigilar el respeto a la ley y al orden en la sociedad, por lo que dicho vocablo no debe limitarse a la comprensión de las funciones de prevención e investigación de los delitos, sino que debe comprenderse como sinónimo de vigilancia en todos los órdenes de la sociedad; asimismo, nuestro Alto Tribunal determinó que los miembros de dichas instituciones policiales se encuentran sujetos al régimen previsto en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su relación con los Estados y Municipios a los que pertenecen es de carácter administrativo.

Asimismo, precisó que la competencia para conocer de dichos asuntos recae, por afinidad, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, incluso cuando las disposiciones constitucionales y secundarias que lo rigen no lo expresan tajantemente, esto, porque la relación jurídica entre los miembros o agentes de instituciones policiales o cuerpos de seguridad pública con el gobierno de un Estado o Municipio es de carácter administrativo, y se rige por las normas administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan; así, en respeto a la garantía consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General, determinó que la competencia relativa a los miembros de la policía recae en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque, de acuerdo con sus facultades, es el más afín para conocer de esos reclamos, al tener competencia para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales.

Las consideraciones que se han sintetizado dieron lugar a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 99/2008, de la literalidad siguiente:

"AGENTES DE SEÑALAMIENTOS ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE COLIMA. SU RELACIÓN JURÍDICA CON ESA DEPENDENCIA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, Y DE



LOS CONFLICTOS SURGIDOS CON MOTIVO DE AQUÉLLA DEBE CONOCER EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. De la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 167/2006, publicada con el rubro: 'POLICÍA DE VIALIDAD Y TRÁNSITO DEL ESTADO DE JALISCO. SUS OFICIALES SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.', se advierte que el concepto de 'policía' se relaciona con la actividad del Estado de vigilar el respeto a la ley para preservar el orden en la sociedad, lo que implica todo acto tendente a garantizar la tranquilidad de los gobernados, añadiéndose que para establecer si determinadas funciones corresponden a una institución policial deben tomarse en cuenta los objetivos perseguidos con ellas, los cuales deben vincularse al orden público y la seguridad que debe existir, inclusive, en las vías públicas y, además, en el interés de la sociedad para que se hagan respetar los ordenamientos en esa materia. Por otra parte, de la Ley del Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima y del Reglamento de Tránsito y Vialidad para el Municipio del mismo nombre, deriva que las actividades de los Agentes de Señalamientos adscritos a la Dirección General de Tránsito y Vialidad del Municipio de Colima son, en general, elaborar, pintar e instalar los anuncios de tránsito y vialidad en la vía pública. En este sentido, se concluye que los mencionados agentes desempeñan una actividad administrativa que tiene carácter policial, pues sus funciones se relacionan con el orden externo de la calle y el control de la circulación vial para seguridad de sus usuarios, acorde con la naturaleza de las actividades de la dependencia a la que pertenecen. Además, aun cuando no participan activamente en la vigilancia de que se cumplan los anuncios viales, lo cierto es que el desempeño de su cargo es una expresión de actividad del Estado, y que al estar adscritos a la Dirección General de Tránsito y Vialidad del Municipio de Colima, realizando funciones en beneficio directo de la colectividad, forman parte de una institución policial, lo que resulta suficiente para considerar que dichos servidores públicos son miembros de una institución policial a la que en forma general se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, sus relaciones se rigen por lo que dispone esta fracción y por los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de que la relación jurídica de los miembros de las instituciones policiales y el Estado es de



naturaleza administrativa. Finalmente, ya que ni la Constitución ni las leyes secundarias del Estado de Colima señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o del de lo Contencioso Administrativo para conocer de las demandas promovidas por los miembros de las instituciones policiales contra las autoridades del propio Estado o de sus Ayuntamientos, para que se deduzcan las pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios en su condición de servidores públicos, es inconcuso que dicha competencia recae en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por ser el más afín para conocer de la demanda relativa, pues tiene competencia para conocer de las controversias suscitadas entre los particulares y las administraciones públicas Estatales y Municipales, esto es, de la materia contencioso administrativa, en acatamiento al segundo párrafo del artículo 17 constitucional, que contiene la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia."¹⁸

En el mismo sentido, nuestro Alto Tribunal también emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo

¹⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 398, materia administrativa, con número de registro digital: 169563.



y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito."¹⁹

Y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/2013, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la literalidad siguiente:

"AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO. SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Norma Suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, materia administrativa, con número de registro digital: 200322.



los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco."²⁰

Incluso, y a la cual se alude por afinidad, en la diversa contradicción de tesis 280/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, aun cuando las acciones intentadas por miembros del cuerpo policial estén relacionadas con el reconocimiento de un riesgo de trabajo, la competencia para conocer de dicho reclamo debe recaer en el tribunal que conoce de asuntos administrativos, porque de ninguna forma puede inadvertirse el régimen legal al que están sujetos los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, quienes en términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, guardan una relación administrativa con los Estados y Municipios a los que pertenecen, lo que impide que puedan considerarse trabajadores al servicio del Estado, por lo que, aun cuando el reclamo radique en una solicitud de seguridad social, el tribunal administrativo es el competente para conocer de esos reclamos, pues debe atenderse al régimen legal del que derivan las prestaciones legales, el que en ningún momento deja de ser administrativo.

Dicho criterio, identificado con la clave 2a./J. 31/2019 (10a.), es de la literalidad siguiente:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECLAMO DE RECONOCIMIENTO DE UN RIESGO DE TRABAJO ANTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, FORMULADO POR AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, PERITOS Y MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES FEDERALES. De acuerdo con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la relación jurídica entre los servidores públicos citados y el Estado es de naturaleza administrativa. En ese

²⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1092, materia administrativa, con número de registro digital: 2002952.



sentido, el derecho de los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales federales, de solicitar ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la calificativa de un riesgo de trabajo tiene esa misma naturaleza y, en consecuencia, conforme al artículo 3, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, corresponde a este tribunal conocer de los conflictos en los que se demande al Instituto mencionado el reconocimiento de un riesgo de trabajo."²¹

En congruencia con tales criterios de nuestro Alto Tribunal, y tomando en consideración que la promovente del procedimiento paraprocesal en su carácter de directora de Desarrollo Humano, en ausencia del director general de Administración de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, manifestó que esta dependencia determinó rescindir el cargo que venía desempeñando ***** , quien ejercía sus funciones en la Dirección de Operaciones Policiales de la propia secretaría, por lo que es indudable que sus funciones fueron las de policía y, por ende, su vínculo con la aludida secretaría es de carácter administrativo y se rige por las leyes y reglamentos de la materia, así como por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, de la lectura del Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, se desprende que uno de sus objetivos fue la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, al que se dotó de competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, estatal o municipal, en términos de la legislación que para tal efecto expidiera el Poder Legislativo.

En dicho instrumento normativo, en su artículo 12, fracción X, se estableció lo siguiente:

"Artículo 12. Las leyes se ocuparán de:

²¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 2015, materias constitucional, administrativa, con número de registro digital: 2019442.



"...

"X. Establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como las disposiciones que regulen los procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado estará dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y tendrá competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal y para imponer, en los términos que disponga la ley de la materia, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como para 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 estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, según corresponda.

"El tribunal se integrará hasta por siete Magistrados que durarán en su cargo quince años improrrogables y deberán reunir los requisitos que se señalen en la ley.

"Los Magistrados del tribunal serán designados por el gobernador del Estado y ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."

Por su parte, el dieciocho de julio de dos mil diecisiete se publicó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, en cuyos artículos 4, apartado A, fracciones I y VII, primero y cuarto transitorios, se dispuso lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 4. El tribunal tendrá competencia para conocer de:

"A. Los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:



"I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal con facultades de autoridad, y los particulares;

"...

"VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario público estatal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla;"

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Tercero. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla deberá quedar instalado y entrar en funciones a más tardar dentro de los ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

"Cuarto. Los procedimientos, asuntos y juicios que se encuentren en trámite al momento de entrar en vigor la presente ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de su inicio y se resolverán por la instancia que conozca de ellos."

En consecuencia, dado que de conformidad con los numerales transcritos, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla es el encargado de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública estatal, es incuestionable que en términos de lo que ha determinado nuestro Alto Tribunal en los criterios citados, dicho tribunal administrativo es el más afín para conocer el asunto, pues la promovente sostuvo expresamente que la persona rescindida y que se pretende notificar ejercía sus funciones en la Dirección de Operaciones Policiales; de ahí que al tratarse de un policía, su relación con la secretaría promovente fue administrativa.

Máxime que, cuando se presentó la promoción ante el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, e incluso cuando éste se declaró incompetente, ya estaba en vigor la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y éste ya estaba en funciones, pues dicha legislación entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete y dentro de los ochenta días naturales siguientes comenzó su



funcionamiento conforme al artículo tercero transitorio de su ley orgánica, por lo que si la promoción que dio origen al conflicto se presentó el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, y el auto por el cual la mencionada Sala Unitaria declaró carecer de competencia legal lo dictó el cuatro de junio de dos mil veintiuno, es claro que se encontraba en condiciones de conocer del asunto.

De la misma forma, no pasa en desatención la parte conducente del criterio contenido en la tesis aislada 2a. LXXVI/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente contenido:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE LOCAL. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos similares, ha reiterado el criterio de atribuir competencia a tribunales de lo contencioso administrativo, ante la falta de un tribunal de esa naturaleza en el Estado de Puebla y de disposición legal que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver controversias de carácter administrativo, como las relativas al cese de un elemento de la Dirección General de Tránsito del Estado; sin embargo, debe surtirse la competencia en favor del Tribunal de Arbitraje de esa entidad federativa para conocer de la demanda respectiva, en acatamiento a la garantía consagrada en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, habida cuenta de que esa autoridad jurisdiccional, dadas las facultades de que está investida, no en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino en la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta ser la más afín para conocer de la demanda, en la que un servidor público impugna sanciones y omisiones de pago de prestaciones derivadas de la relación de servicio, atribuidas a un órgano del Poder Público, las cuales constituyen actos de autoridad que afectan la esfera jurídica de un miembro de un cuerpo de seguridad pública, dentro del ámbito administrativo local."²²

²² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 165, con número de registro digital: 198225.



De su lectura se desprende que la competencia que se depositó en el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla para conocer de los asuntos relacionados con los miembros de los cuerpos policiales, fue mientras no se creaba el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla; luego, si éste ya se ha constituido, tal criterio ha dejado de tener vigencia a partir de su creación.

No obsta a esta conclusión que no exista propiamente una controversia en el procedimiento paraprocesal, del que deriva el conflicto competencial, puesto que lo que se promovió fue la diligencia de notificación al personal policiaco rescindido; empero, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, a través de su Sexta Sala, es la más afín para llevar a cabo la diligencia, pues como se anticipó, la competencia recae en un tribunal administrativo, incluso cuando las disposiciones constitucionales y secundarias que lo rigen no lo expresen tajantemente.

Sobre la base de lo que se ha expuesto, se declara que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, a través de su Sexta Sala Unitaria, es competente para conocer del presente asunto.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 38, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 27, fracción III, del Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se resuelve:

PRIMERO.—Si existe el conflicto competencial suscitado entre el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla y la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, para conocer del procedimiento paraprocesal promovido por la directora de Desarrollo Humano, en ausencia del director general de Administración de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla.

SEGUNDO.—Se declara legalmente competente para conocer del asunto a la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, por lo que se ordena remitirle el expediente correspondiente, para que conozca del mismo, previa copia certificada que se deje en este tribunal.



Notifíquese bajo las medidas establecidas en el artículo 23 del Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal;²³ publíquese y anótese en el libro de gobierno y con copia autorizada de esta ejecutoria, notifíquese al Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, para su conocimiento y efectos legales conducentes; personalmente a la parte actora en el juicio laboral y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió en sesión ordinaria virtual celebrada por videoconferencia el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Samuel Alvarado Echavarría, Livia Lizbeth Larumbe Radilla y Gloria García Reyes, siendo ponente la segunda de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 66, 118, 120 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información

²³ "Artículo 23. Notificaciones. A reserva de que la práctica de notificaciones se rija por las leyes que resulten aplicables a cada materia y tipo de asunto, los órganos jurisdiccionales deberán tomar en cuenta lo siguiente: I. Cuando la notificación deba practicarse de manera personal, la diligencia deberá desahogarse en estricto apego a los protocolos y lineamientos emitidos por la Dirección General de Servicios al Personal y por la Dirección General de Protección Civil y Salud en el Trabajo, para resguardar la integridad y salud de quienes realicen la notificación y de las personas justiciables. Cuando se cuente con información de contacto de las partes, se buscará acordar previamente su realización, siempre que ello se estime pertinente para el éxito de la diligencia y la seguridad de quienes intervengan en la misma.—II. En juicios de amparo, conforme a lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, si la autoridad se niega a recibir un oficio de notificación, el actuario deberá informarle que, no obstante esa circunstancia, se tendrá por hecha la notificación, en el entendido de que, si subsiste la negativa, se asentará la razón en autos y se tendrá por practicada.—III. Incluso cuando las autoridades no tengan celebrado un convenio de interconexión con el Consejo, de conformidad con lo previsto en los artículos 28, fracción III, y 30, fracción I, de la Ley de Amparo, es posible que en amparos urgentes tramitados electrónicamente, las notificaciones a las autoridades responsables (previstas a su vez en el precepto 26, fracción II, de dicho ordenamiento) se hagan a través de cualquier medio oficial, incluyendo un 'oficio digitalizado mediante la utilización de la Firma Electrónica', el cual puede enviarse por correo electrónico institucional. En el caso de las autoridades federales, la decisión de notificar conforme a lo previsto en el párrafo anterior deberá reparar en el 'Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate a la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)', emitido el 17 de abril de 2020 por la Secretaría de la Función Pública."



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

Nota: La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 41/2008-SS y 280/2018 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 553; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1996, con números de registro digital: 21069 y 28378, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES ADSCRITOS A LOS MUNICIPIOS Y AL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL.

Hechos: El Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla declaró carecer de competencia legal para conocer del asunto, debido a que el actor narró en la demanda que fue policía, por lo que en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República, consideró que la naturaleza de la relación de los miembros de las instituciones policiales es administrativa.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla es competente para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la prestación de los servicios de los miembros de las instituciones policiales adscritos a los Municipios y al Estado de Puebla.

Justificación: Lo anterior es así, pues del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO



Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", se advierte que la relación jurídica entre los miembros de las instituciones policiales y el Estado, es de naturaleza administrativa, y se rigen por sus propias leyes; por tanto, conforme al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General, cuando se reclame un acto derivado de la prestación de los servicios de los miembros de las instituciones policiales adscritos a los Municipios o al Estado de Puebla, es competente para conocer y resolver el Tribunal de Justicia Administrativa local, por ser el más afín por materia para su conocimiento, ya que el artículo 4, apartado A, fracción I, de su ley orgánica, determina sus facultades para dilucidar las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales, con independencia de que se planteen en un conflicto o en un procedimiento paraprocesal, pues éste no puede desvincularse de la contienda a la que finalmente daría origen, por tratarse de la rescisión de la relación de trabajo entre la dependencia y el servidor público.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO.
VI.1o.T. J/1 L (11a.)**

Conflicto competencial 4/2021. Suscitado entre el Tribunal de Arbitraje y la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Puebla. 5 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretaria: Diana Berenice Gil Pérez.

Conflicto competencial 13/2021. Suscitado entre el Tribunal de Arbitraje y la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Puebla. 5 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria García Reyes. Secretario: Enrique Antonio Pedraza Mayoral.

Conflicto competencial 12/2021. Suscitado entre el Tribunal de Arbitraje y la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Puebla. 19 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Alvarado Echavarría. Secretario: Rubén Laureano Briones del Río.

Conflicto competencial 9/2021. Suscitado entre la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la ciudad de Puebla y el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla. 6 de diciembre de 2021.



Unanimidad de votos. Ponente: Gloria García Reyes. Secretario: Salvador Morales Moreno.

Conflicto competencial 7/2021. Suscitado entre el Tribunal de Arbitraje y la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Puebla. 6 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretario: Jaime Contreras Carazo.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 24/95 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, con número de registro digital: 200322.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONCURSO MERCANTIL. LA ACREEDORA DEBE OFRECER LOS MEDIOS PROBATORIOS PARA DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE SU CRÉDITO CONTENIDO EN LAS LISTAS PROVISIONAL Y DEFINITIVA, SI NO SE ENCUENTRA SUSTENTADO DOCUMENTALMENTE.

CONCURSO MERCANTIL. LA INDICACIÓN DEL LUGAR EN QUE SE ENCUENTREN LOS DOCUMENTOS QUE SIRVIERON DE BASE AL CONCILIADOR PARA ELABORAR LA LISTA PROVISIONAL DE CRÉDITOS RELATIVA CUANDO NO LOS ACOMPAÑE, DEBE CORRESPONDER A UNO DISTINTO A LA CONTABILIDAD DEL COMERCIANTE (DOMICILIO) (INTERPRETACIÓN DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES).

CONCURSO MERCANTIL. LA LISTA DEFINITIVA ELABORADA POR EL CONCILIADOR DEBE SUSTENTARSE CON LOS DOCUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN LOS CRÉDITOS PROPUESTOS, PUES ES EN LO QUE SE BASA LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO PRESENTADA AL JUEZ DEL CONCURSO.

CONCURSO MERCANTIL. EL HECHO DE QUE LA FIGURA DEL CONCILIADOR SE ENCUENTRE REGULADA EN LA LEY DE LA MATERIA NO



HACE, POR SÍ, QUE SU PROPUESTA EN LA LISTA DEFINITIVA SEA VINCULANTE PARA EL JUEZ EN EL RECONOCIMIENTO DE CRÉDITOS.

CONCURSO MERCANTIL. LA LISTA DEFINITIVA DE CRÉDITOS RELATIVA QUE ELABORA EL CONCILIADOR, NO TIENE EL CARÁCTER DE PRUEBA PLENA, POR LO QUE SU VALORACIÓN QUEDA A LA PRUDENTE APRECIACIÓN DEL JUZGADOR, CONFORME A LOS DOCUMENTOS EN QUE SE SUSTENTE.

AMPARO DIRECTO 590/2014. 8 DE ABRIL DE 2021. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS. SECRETARIA: ELVIA LAURA GARCÍA BADILLO.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Estudio. Los conceptos de violación que se hacen valer resultan ineficaces, conforme a las siguientes consideraciones:

Primeramente, cabe señalar que la quejosa reclama la resolución de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, que al modificar la de primera instancia, le desconoció el carácter de acreedora en el concurso mercantil; determinación contenida en el considerando décimo séptimo de la resolución recurrida (folios 73 a 106 de esta ejecutoria).

Pues bien, sin perjuicio de atender el resto de los planteamientos que hace la impetrante, el primero de los conceptos de violación (folios 108 a 118 de esta ejecutoria) es inoperante, porque no se expresan razonamientos jurídicos, aun sencillos que revelen con claridad cuál es la lesión que la quejosa estima le causa la resolución reclamada, ni los motivos que originaron dicho agravio, lo cual es necesario para que este órgano jurisdiccional esté en posibilidad de estudiar la determinación impugnada.

En efecto, como puede observarse, en dicho apartado la quejosa señala lo inconcuso de cómo la resolución reclamada fue dictada en total contravención a los derechos de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, por inexacta aplicación de los artículos 1077 del Código de Comercio y 121, 123, 128, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mer-



cantiles, e indebida fundamentación y motivación; empero, sin explicar de manera puntual los motivos por los que afirma una indebida interpretación de esos últimos numerales, ni las razones por las que fueron incorrectamente aplicados; tampoco menciona en qué forma se incumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, ni formula argumentos tendientes a demostrar porqué es inadecuada la fundamentación y motivación de la resolución reclamada, ni a qué concretamente atribuye la incorrecta impartición de justicia.

Lo anterior, porque el concepto de violación se limita a la transcripción de los artículos constitucionales que estima transgredidos, señalando de manera genérica los derechos y principios que de ellos se desprenden, pero sin expresar en forma clara las razones jurídicas por las que afirma que la autoridad responsable transgredió los citados derechos fundamentales, lo cual, además, no tiende a controvertir directamente las consideraciones en que se sustenta la resolución reclamada.

Al respecto, cobra aplicación, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, con número de registro digital: 185425, que establece:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por



este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse."

En el segundo de los conceptos de violación (folios 118 a 123 de la presente ejecutoria), la quejosa se duele de la ilegal, incongruente e inexhaustiva apreciación de los agravios formulados por las apelantes ***** y ***** que la autoridad responsable declaró procedentes, pues dice resultaban totalmente infundados, ineficaces e inoperantes, esto bajo el argumento de que, contrario a lo establecido en la resolución reclamada, el conciliador designado no simplemente se limitó a manifestar que los créditos que propuso reconocer al Juez del procedimiento se encuentran en la contabilidad de la comerciante sino que, como se desprende de constancias de autos, el conciliador al elaborar la lista provisional y definitiva de acreedores, especificó dentro de los formatos correspondientes, el documento de donde deriva el crédito, la documentación que le sirvió de base o, en su caso, el lugar donde se encontraba, así como las características de dicho crédito, el monto de lo reclamado y grado, y específicamente que el de la quejosa deriva del contrato de mutuo con interés celebrado el uno de marzo de dos mil once con la concursada; de ahí, agrega, la falta de un análisis de las constancias que integran el procedimiento y la inexacta interpretación y aplicación de los artículos 121, 123, 128, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mercantiles.

Y en parte del tercero de los conceptos de violación (folios 123 a 136 de esta ejecutoria) señala la quejosa como disposiciones inexactamente aplicadas por la autoridad responsable, los artículos 121, 123, 128, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mercantiles, al no reconocer el crédito de la quejosa, cuya existencia, autenticidad y veracidad, afirma, se acredita plenamente con las constancias de autos, ya que de la contabilidad de la comerciante se desprende el contrato de mutuo con interés de fecha uno de marzo de dos mil once, celebrado con la empresa concursada, razón por la que el conciliador designado, el cual funge como órgano auxiliar del Juez del concurso y es, además, perito y experto en materia de contabilidad, determinó incluir el crédito de la inconforme dentro de la lista provisional y definitiva de acreedores; asimismo, dice que en las referidas listas elaboradas en los formatos correspondientes, se especificó el documento de donde deriva el crédito, la documentación que sirvió de base o, en su caso, el lugar donde se encuentra, así como las características del mismo, el monto de



lo reclamado y grado; por lo que el conciliador no se limitó a señalar como sustento "diversa documentación" que obra en la contabilidad de la comerciante, sino que con ello indicó como lugar en donde se encontraba dicha documentación la contabilidad de la comerciante, allegando todos los medios necesarios para sustentar la veracidad de sus afirmaciones, es decir, especificó claramente el documento donde se deriva el crédito.

Asimismo, la quejosa se inconforma con la consideración de que las opiniones plasmadas por el conciliador en la lista definitiva únicamente constituyen un criterio orientador y que, por ende, debe encontrarse debidamente sustentado en la documentación correspondiente; y manifiesta que, tal como lo expresa la responsable, el conciliador es un especialista concursal y perito experto en materia contable que funge como órgano auxiliar del Juez del concurso, razón por la cual, a su ver, sus actuaciones están dotadas de absoluta certeza y, consecuentemente, de pleno valor probatorio, por lo que las afirmaciones planteadas por el conciliador en la lista definitiva tienen pleno valor probatorio (folios 136, 137, 142 y 143 de esta ejecutoria).

Por otro lado, se dice en el concepto de violación que, en oposición a lo que establece la responsable, la quejosa no tenía obligación de corroborar la información proporcionada por el conciliador, porque conforme a la ley, el especialista designado determinó incluir su crédito en las listas provisional y definitiva, razón por la cual resultaba innecesario ofrecer medios probatorios para corroborar la información del conciliador, como sí lo sería en caso de no haberse reconocido su crédito; además de que, conforme al artículo 121 de la ley concursal, aun cuando el acreedor no haya solicitado el reconocimiento de su crédito, éste derivó de la información y documentación de la contabilidad de la concursada, y en tanto ya había sido reconocido por el conciliador era innecesario aportar medio probatorio alguno; asimismo, agrega la amparista, se viola el artículo 123 de la referida ley, el que la responsable considere patente la necesidad de que el acreedor exponga indistintamente ante el Juez concursal o el tribunal de alzada, cuál es el motivo (prestación de servicio o contrato) que origina el adeudo cuyo pago reclama, datos que permitan identificarlo, fechas en que supuestamente se originó, cantidades de que se compone y, sobre todo, que precise e indique cuál es el respaldo probatorio para justiciar la procedencia de su reclamo, en tanto, insiste, todo ello quedó plenamente determinado por el conciliador (folios 137 a 140 de esta ejecutoria).



Sigue manifestando la quejosa que tampoco tenía la carga procesal de ofrecer la prueba pericial en materia contable a efecto de que un experto inspeccionara los registros contables de la concursada y aportara los elementos necesarios para tener por ciertas las deudas controvertidas, ello en razón de que la propuesta del conciliador, que se encuentra legalmente sustentada, le fue favorable (folios 141 y 142 de esta ejecutoria).

E insiste en que la afirmación de la responsable en el sentido de que, conforme al artículo 121 de la Ley de Concursos Mercantiles, el conciliador debe proponer al Juez los créditos que ameriten ser reconocidos, el monto y grado en que tendrán que ser liquidados, con base en la contabilidad del comerciante, los demás documentos que permitan determinar su pasivo, la información que el propio comerciante y su personal estarán obligados a proporcionar al conciliador, así como, en su caso, la información que se desprenda del dictamen del visitador y de las solicitudes de reconocimiento de créditos que se presenten; confirma que hizo una inexacta aplicación de la ley al caso concreto, puesto que en términos de esa disposición se elaboró la lista provisional en los formatos predeterminados para ello, y no simplemente se limitó el conciliador a manifestar que los créditos se derivaban de la contabilidad de la comerciante (folios 143 y 144 de esta ejecutoria).

Los planteamientos antes sintetizados serán examinados conjuntamente, dado que parten de la premisa de que en el caso particular la propuesta del conciliador contenida en la lista definitiva es, en términos de la Ley de Concursos Mercantiles, apta y suficiente para reconocer el crédito de la quejosa.

Pues bien, en lo que interesa, de lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., 4o., fracción I, 121, 123, 128, 129, 130, 132, 136 y 139 de la Ley de Concursos Mercantiles, se desprende que el procedimiento de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, tiene lugar dentro de la conciliación, etapa cuya finalidad es lograr la conservación de la empresa del comerciante mediante el convenio que suscriba con sus acreedores reconocidos; calidad ésta que se adquiere en virtud de la sentencia dictada en aquel procedimiento y el cual se verifica de la siguiente manera:

1. Declarado y publicado el concurso, y aprobada la designación del conciliador, éste debe presentar una lista provisional de los créditos que adeuda



el comerciante. Dicha lista debe elaborarse con base en la contabilidad del comerciante, los demás documentos que permitan determinar su pasivo, la información que el propio comerciante y su personal estarán obligados a proporcionar al conciliador, así como, en su caso, la información que se desprenda del dictamen del visitador y de las solicitudes de reconocimiento de créditos que se presenten. A los créditos ahí incluidos debe asignárseles un saldo insoluto y la determinación de su grado de prelación; y deben encontrarse sustentados con los elementos probatorios que el conciliador reciba de los acreedores o que se desprendan de la contabilidad del comerciante, debiendo acompañar los documentos que hayan servido de base para la elaboración de la lista, los cuales formarán parte integrante de la misma, o bien, indicar el lugar en donde se encuentren.

2. Con la lista presentada por el conciliador, se da vista a los acreedores y al comerciante, quienes pueden formular objeciones, acompañadas de los documentos que estimen pertinentes.

3. El conciliador debe formular una lista definitiva, con base en la lista provisional de créditos y las objeciones que, en su caso, se hayan presentado, además de las solicitudes adicionales presentadas con posterioridad a la lista provisional, e incluyendo los créditos fiscales y laborales.

4. El Juez dictará la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos tomando en consideración la lista definitiva presentada por el conciliador, así como todos los documentos que se le hayan anexado.

5. Pueden apelar dicha sentencia, entre otros, cualquier acreedor, aunque se haya abstenido de solicitar el reconocimiento de su crédito o no realizara objeción alguna respecto de la lista provisional; expresando agravios y ofreciendo las pruebas que estime pertinentes. Con el escrito de apelación se correrá traslado a las contrapartes, quienes en su contestación podrán ofrecer pruebas. Admitido el recurso, el tribunal de alzada citará a una audiencia de pruebas y alegatos, y verificada resolverá lo conducente.

También cabe señalar, que del título décimo tercero "Del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles", de la Ley de Concursos Mercantiles, se puede concluir que el conciliador es un especialista registrado, con expe-



riencia en reestructuras financieras y rescate de empresas, apto para lograr la conservación de la empresa declarada en concurso y lograr los convenios adecuados con los acreedores; para lo cual tiene injerencia directa en la concursada, entre otras funciones, mediante la vigilancia de la administración del comerciante y la identificación de sus acreedores; y en la medida de que es autorizado con tal carácter en el procedimiento, principalmente para elaborar la lista definitiva de quienes deban ser reconocidos como acreedores, actúa como auxiliar coadyuvante del Juez del concurso.

De ahí que la activa participación del conciliador, como experto en la materia, sea determinante en el reconocimiento, graduación y prelación de créditos, a efecto de cumplir con la ya mencionada finalidad de la conciliación, que es lograr la conservación de la empresa declarada en concurso mediante el convenio que ésta suscriba con sus acreedores reconocidos.

Sin embargo, la importancia y trascendencia de la actuación del conciliador no le exenta de cumplir con las cargas que le impone la propia ley concursal, entre las cuales se encuentra la que aquí interesa, relativa a sustentar los créditos que propone sean reconocidos, puesto que desde la elaboración de la lista provisional de créditos, debe realizar la exposición, respecto de cada crédito, de las razones y causas en que se apoya la propuesta, justificando las diferencias que, en su caso, existan con respecto a lo registrado en la contabilidad del comerciante o lo solicitado por el acreedor denunciante, así como expresando en forma razonada los créditos que propone no reconocer y, además, según establece expresamente el último párrafo del artículo 128 de la Ley de Concursos Mercantiles, debe acompañar los documentos que considere sirven de base para la formulación de la lista, o bien, indicar el lugar en que se encuentren.

En efecto, partiendo de que es al conciliador a quien corresponde identificar a los acreedores conforme al examen contable del comerciante, se entiende que la base de la lista es precisamente la contabilidad de la concursada; pero como también debe tomar en cuenta los documentos e información proporcionados, sea por el propio comerciante y/o su personal, o los solicitantes del reconocimiento de su crédito, incluso, lo que se desprenda del dictamen del visitador, es que el conciliador tiene la obligación de justificar sus propuestas, tanto provisional como definitiva, de forma tal que el Juez del concurso esté en posibilidad de atender lo que aleguen las partes y tomar la decisión que a él compete,



es decir, resolver sobre el reconocimiento de los acreedores y la graduación y prelación de los créditos.

Lo anterior, porque aun cuando la figura del conciliador, como órgano auxiliar en los procedimientos concursales y coadyuvante activo en el reconocimiento, graduación y prelación de créditos, presupone lo actuado acorde a los principios de independencia, imparcialidad, transparencia, publicidad, celeridad y buena fe y, con ello, que quien desempeña el cargo, además de su especialización en la materia, es una persona honesta y de reconocida probidad, que se conduce conforme a su experiencia y capacidad, que ha estudiado cuidadosamente el caso sometido a su encargo y ha elaborado sus propuestas conscientemente, libre de coacción, violencia, dolo, cohecho o cualquier otra circunstancia que afecte su desempeño. Lo cierto es que la Ley de Concursos Mercantiles reserva la decisión al Juez ante quien se presenta la propuesta.

De ahí que si el actuar del conciliador, como auxiliar que es, queda supeditado a las facultades decisorias definitivas que le confiere la ley al juzgador, le corresponde proporcionar los elementos suficientes para que su propuesta se apruebe en sus términos; y al Juez realizar el escrupuloso análisis de la lista rendida por aquél, a efecto de verificar que la información brindada es útil e idónea para reconocer los créditos y, en su caso, el grado y prelación, para lo cual, además de elaborar la lista en los formatos aprobados por el instituto y, en su caso, exponer las razones atinentes a cada crédito, es necesario que justifique la idoneidad de la información aportada, lo cual se logra con los documentos que soporten el crédito y, en su defecto, el señalamiento del lugar en que se encuentren, que es lo que genera la convicción sobre la fehaciente certeza de su existencia y, con ello, la aptitud de la propuesta.

Lo cual permite concluir que si la lista definitiva de reconocimiento de créditos se elabora con base en la lista provisional, y de ésta forman parte integrante los documentos que, a su vez, sirvieron de base para su formulación o, en su defecto, la indicación del lugar en donde se encuentren; son estos documentos los que proporcionan consistencia a la propuesta del conciliador.

Por tanto, el juzgador debe estimar insuficiente la determinación de un crédito, cuya existencia se basa en la sola afirmación de que consta o se desprende de la contabilidad e información a la que legalmente tuvo acceso el



conciliador, pues es menester que éste indique puntualmente de dónde proviene, acompañando la documentación pertinente. Y si bien la ley permite que sólo señale el lugar en donde se encuentren esos documentos, esto debe entenderse para el caso en que no sea posible acompañarlos, pero sí constatar su existencia, por ejemplo, cuando su original se encuentra en un archivo público.

Lo anterior, porque debe presuponerse que los registros contables del comerciante guardan armonía con los documentos que sustentan sus operaciones, pero como ni las partes ni el juzgador tienen libre acceso directo a la contabilidad de la concursada, ya que es a través del conciliador que pueden imponerse de los créditos que la misma arroja, es éste quien no sólo está en posibilidad de demostrar su existencia, naturaleza y monto, sino en obligación de participar la información que le fue proporcionada y que se entiende constató con la documentación relativa; que es lo que permite a las partes del juicio puedan objetar la lista provisional, de no estar conformes; puedan ser incluidos nuevos acreedores, o modificar los montos, mediante la demostración de su crédito, pero también, para sustentar adecuadamente la lista definitiva.

De ahí que lo establecido en los artículos 121 y 128 de la Ley de Concursos Mercantiles deba interpretarse en el sentido de que es obligación del conciliador acompañar los documentos que le sirvieron de base para determinar los créditos, o bien, indicar el lugar en donde se encuentren; empero, esto último se entiende distinto a la contabilidad de la empresa porque, de lo contrario, salvo que convincentemente explique los motivos para no hacerlo, está en posibilidad de anexar los documentos que tuvo a su disposición para elaborar la lista, o sea, de donde obtuvo el crédito que propone sea reconocido.

Todo lo cual debe ser valorado por el Juez, a quien corresponde sancionar la lista y, por ello, debe tener a su alcance los elementos necesarios para establecer, en definitiva, los créditos que deben ser reconocidos. Esto, por disposición expresa del artículo 132 de la Ley de Concursos Mercantiles, al señalar que "...dictará la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos tomando en consideración la lista definitiva presentada por el conciliador, así como todos los documentos que se le hayan anexado."

Es decir, no obstante que el conciliador es el órgano legalmente facultado para examinar la contabilidad de la concursada y elaborar la lista de acreedores,



ésta no deja de ser una propuesta sometida a la decisión de la autoridad jurisdiccional; por lo que su aprobación no es automática en sus términos, dado que la ley no lo establece así, por el contrario, queda a consideración del Juez para que en conjunto con los demás documentos realice el pronunciamiento respectivo.

En ese contexto, se estima correcta la consideración de la responsable cuando dice que de la exégesis de los artículos 121, 123, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mercantiles, la lista definitiva de créditos que proponga el conciliador, debe encontrarse debidamente soportada por la documentación correspondiente para que el citado especialista pueda probar ante el Juez la veracidad y autenticidad del crédito o, en su defecto, aun documentado, el no reconocimiento de algún pasivo y que, por ello, se tiene la obligación de acompañar el original y/o copia certificada de toda aquella documentación necesaria que sirva de sustento, porque acorde con el artículo 54 de la ley concursal, la facultad contenida en el artículo 36 del mismo ordenamiento para que el visitador o sus auxiliares puedan reproducir por cualquier medio la documentación para que previo cotejo sea anexada al acta de visita del conciliador al elaborar la lista definitiva de créditos que propone reconocer, se extiende al conciliador al elaborar la lista definitiva (folios 74 a 87 de esta ejecutoria).

Lo anterior, porque en oposición a lo alegado por la quejosa, se insiste, el hecho de que el conciliador sea considerado como experto en la materia, avalado por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, y su nombramiento fuera autorizado por el Juez del concurso, no le releva de justificar su propuesta, ni al juzgador de verificar el sustento de la lista definitiva y, en su caso, determinar cuáles de los créditos propuestos efectivamente deban reconocerse.

Se sigue que no es factible estimar que la lista definitiva tiene por sí misma el carácter de prueba plena y, por ende, que hace fe de los créditos que ahí se propone reconocer. Aunado a ello, no se trata de un documento público, puesto que no participa de los contemplados en los artículos 1237 del Código de Comercio y 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente a la ley concursal, los cuales respectivamente establecen:

"Artículo 1237. Son instrumentos públicos los que están reputados como tales en las leyes comunes, y además las pólizas de contratos mercantiles cele-



brados con intervención de corredor y autorizados por éste, conforme a lo dispuesto en el presente código."

"Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevegan las leyes."

Se trata entonces de un documento *sui generis*, de vital importancia y trascendencia en el juicio, que por su naturaleza, contenido, finalidad y órgano auxiliar del que proviene (reconocido en la propia Ley de Concursos Mercantiles), es de apreciarse de manera semejante a un dictamen pericial contable y, por ende, debe ser calificado por el Juez según las circunstancias del caso, como lo establece el artículo 1301 del Código de Comercio; esto, teniendo en cuenta, además, que la ley de la materia tampoco otorga presunción legal a su contenido; por tanto, su valoración queda a la prudente apreciación del juzgador.

En ese sentido, también se estima acertada la consideración de la responsable, en cuanto a que es el Juez, como rector del procedimiento concursal, quien atendiendo a la opinión del citado especialista auxiliar (que no es determinante ni vinculante con la decisión jurisdiccional), determinará conforme a la normatividad especial y demás legislaciones aplicables de manera supletoria, el alcance jurídico de las diversas pruebas documentales que se exhiban como elementos de convicción tendientes a soportar la veracidad y autenticidad de cada uno de los créditos propuestos por el conciliador en la lista definitiva (folios 82 a 87 de esta ejecutoria). Sin que sobre acotar, que como parte integrante de la lista, son esos documentos los que por regla general dan sustento a la propuesta, es decir, de lo que se trata es de que la opinión del conciliador tenga consistencia, razonabilidad y convicción sobre la existencia, origen y características de los créditos de la lista, justificando así en el proceso el reconocimiento de los acreedores de que se trate y la graduación y prelación de sus créditos.



Pues bien, en la especie, tal como se precisa en la resolución reclamada, de la lista definitiva se desprende que se propuso reconocer a la quejosa un crédito por ***** , conforme a lo siguiente:

"Lista definitiva

"Hoja descriptiva de cada crédito que se propone reconocer.

" ...

Cuantía, grado y prelación que el especialista propone reconocer			
En contra del comerciante		A favor del comerciante	
Moneda o unidad original	moneda nacional	Moneda o unidad original	moneda nacional
Cuantía en moneda original	*****	Cuantía en moneda original	*****
Cuantía en pesos	*****	Cuantía en pesos	*****
Equivalente en UDIS	*****	Equivalente en UDIS cero UDIS 00/100	*****
.....			
Grado común. Artículo 222			
.....			
Prelación cobra a prorrata con los demás del mismo grado, después de pagados todos los demás créditos, 222 y 223 LCM			
.....			
Documento(s) base que se anexa(n) o identificación del lugar en que se encuentran. Contabilidad (domicilio del comerciante). Información del comerciante y su personal. Otros documentos contrato de mutuo con interés entre ***** S.A. de C.V. y ***** S.A. de C.V. (sic) ratificación notarial del contrato.			
.....			
Características del crédito (indicar: 1. Deudor principal, 2. Deudor solidario, 3. Otros participantes, 4. Garantías, 5. Términos, 6. Condiciones, 7. Variaciones de créditos transmitidos, 8. Actualizaciones, etcétera. Fiscales, 9. Intereses caso de garantía real, 10. Otras).			
Contrato de mutuo con interés celebrado entre ***** S.A. de C.V. y ***** S.A. de C.V. el día 1 de marzo de 2011 a un plazo de cinco años. El adeudo incluye ***** de capital y ***** de interés normal devengado y no pagado más IVA por pagar calculados al 5/12/2011, fecha de la sentencia de concurso mercantil. Tasa de interés aplicable: TIIE 28 días más 4%.			

" ...



Razones y causas de la propuesta de reconocimiento de créditos.

Justificación de diferencias con lo registrado por el comerciante o lo solicitado por el acreedor. Descripción y consideraciones de las objeciones recibidas.

"Se propone reconocer el crédito porque se encuentra registrado en la contabilidad y en la misma se encuentran los documentos que soportan las aportaciones que integran el monto del capital original, así como los intereses normales calculados, de conformidad con lo que establece el artículo 89 de la LCM, hasta el día 5 de diciembre de 2011, fecha de la sentencia de concurso mercantil y el IVA por pagar correspondiente.

"Con relación a las objeciones de las empresas actoras, el suscrito especialista manifiesto que el conciliador tiene la obligación de exponer las razones y causas de las propuestas de reconocimiento de créditos a cargo de la comerciante a la fecha de la sentencia de concurso mercantil y, en su caso, las razones y causas de las propuestas de no reconocimiento definitivo de un crédito, pero en modo alguno tiene la obligación de justificar la no inclusión de créditos que aparecieron en el dictamen del visitador y que, en razón del tiempo transcurrido entre la fecha de la admisión de la demanda de concurso mercantil y la de la sentencia de concurso mercantil, han sido extintos por los pagos realizados por la concursada.

"Descripción de objeciones y consideraciones relacionadas con ellas:

"1. Las empresas actoras manifiestan a través de su apoderado legal que el suscrito conciliador omitió manifestar las razones y causas que apoyaron la propuesta de inclusión de los acreedores que no figuraron inicialmente en el dictamen del visitador y que tampoco se trata de acreedores que hubieran presentado solicitud de reconocimiento de crédito.

"2. Manifiestan, asimismo, que no se incluye una lista razonada de los créditos que se desprendían del dictamen del visitador y que el conciliador propone no reconocer. ..."

Por lo que, en principio, se concuerda con la responsable en que la lista no cuenta con documento alguno que soporte la autenticidad y veracidad de dicho



crédito, puesto que el conciliador se limitó a señalar la existencia del contrato que refirió se encuentra en la contabilidad de la comerciante, pero no allegó medio de convicción alguno para sustentarlo (folios 94 a 101 de esta ejecutoria).

Lo anterior, porque ni a la lista provisional ni a la definitiva fue acompañado el contrato de mutuo con interés celebrado entre la quejosa y la concursada el uno de marzo de dos mil once, donde el conciliador advirtió que se pactó a un plazo de cinco años, con una tasa de interés equivalente a adicionar 4 puntos al valor de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días, y obtuvo como adeudo la cantidad de ******, que incluyen "***** de capital y ***** de interés normal devengado y no pagado más IVA", calculado al cinco de diciembre de dos mil once, en que se dictó la sentencia de concurso mercantil, lo que equivale a ***** Unidades de Inversión (UDIS), que fue con lo que incluyó a la quejosa en la lista de acreedores.

Contrato original que se entiende el conciliador tuvo a la vista, y que debió anexar a la lista provisional o, en su defecto, a la definitiva, como parte integrante de la misma pues, además, no expresó motivo alguno que le impidiera hacerlo; de tal suerte que el juzgador estuviese en posibilidad de constatar que se trata de un contrato privado ratificado ante notario –como también apuntó el conciliador–, efectivamente celebrado en los términos indicados y, con ello, reconocer a la quejosa como acreedora conforme a la propuesta en cuestión.

Ahora bien, en cuanto a la parte de los conceptos de violación en que se reprocha la ilegal apreciación del agravio que resultó fundado, a pesar de que la quejosa afirma que se hizo una indebida valoración de las constancias de autos con las que se acredita plenamente la existencia, autenticidad y veracidad de su crédito; lo cierto es que no precisa a cuáles constancias se refiere, ni cómo es que de ellas se desprende evidencia suficiente del crédito; lo cual se traduce en una manifestación sin sustento y, en consecuencia, inoperante en términos de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO."



Cuanto más, porque la responsable estableció que aunado a la falta de sustento de la lista definitiva, la quejosa tampoco exhibió documento alguno que demostrara su crédito, ni consta en los anexos que conforman el dictamen de visita de verificación realizada a la concursada; por lo que era necesario que en el concepto de violación se especificara qué constancias no advirtió la responsable y cómo es que la debida valoración de las mismas, conduciría a desestimar el agravio de las apelantes que resultó fundado en la apelación.

No es obstáculo a lo anterior, la diversa afirmación de la quejosa, en el sentido de que el crédito se deriva de la contabilidad de la comerciante, específicamente del contrato de mutuo con interés de fecha uno de marzo de dos mil once, habida cuenta que tal señalamiento se sostiene que así se expresó en la lista definitiva, a la cual, como ya se estableció, no se acompañó el documento respectivo. Y como ya se explicó, resulta insuficiente que el conciliador lo mencione en su propuesta, porque su actividad, precisamente, es examinar la contabilidad de la comerciante e identificar los acreedores que pueden ser reconocidos, empero, proporcionando al juzgador los elementos suficientes para así decretarlo en la sentencia.

Luego, la manifestación de la quejosa en igual sentido, o sea, que el crédito deriva de la contabilidad de la comerciante, donde se entiende se encuentra el contrato del que proviene, es ineficaz para controvertir que en el procedimiento no quedó demostrado el adeudo que permita otorgarle la calidad de acreedora reconocida.

Y como de ello se hace depender la incongruencia e inexhaustividad de la resolución reclamada al calificar de fundado el agravio de las empresas apelantes, este señalamiento se torna ineficaz, puesto que lo alegado por la quejosa no tiende a evidenciar qué constancias omitió valorar la responsable y, con ello, la transgresión a los referidos principios legales que rigen las resoluciones jurisdiccionales.

Sin que sobre decir que no está en duda que el conciliador elaboró las listas en los formatos correspondientes, como tampoco que señalara los datos o características del crédito, el monto o grado, contemplados en esos formatos, en que la quejosa aduce la indebida valoración de la lista provisional y definitiva pues, se insiste, el motivo por el cual la lista definitiva no logró la eficacia



requerida para reconocer a la quejosa como acreedora, es que a la misma no se acompañó el contrato que le sirvió de base para incluir ese crédito, lo cual era necesario a fin de sustentar la propuesta del conciliador. Por lo mismo, debe desestimarse que la responsable omitiera realizar un análisis lógico-jurídico para fundar su determinación, así como la afirmación de que ésta deriva de una inexacta interpretación y aplicación de los artículos 121, 123, 128, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mercantiles.

Máxime, cuando la impetrante tampoco ataca frontalmente que admitir que baste que el conciliador incluya un crédito en la lista sin la documentación correspondiente en la que lo sustente debidamente para su reconocimiento, es decir, que la sentencia se base únicamente en los señalamientos plasmados en la lista definitiva, sin mayor análisis o medio de convicción que soporte lo argumentado por el conciliador, sería tanto como conferir a éste la facultad decisoria sobre la calificación de cada crédito que se pretende reclamar, en evidente menoscabo de la función jurisdiccional que únicamente le compete al Juez como rector del concurso mercantil, acorde con lo señalado en el artículo 7o. de la Ley de Concursos Mercantiles, relegando su función únicamente a confirmar lo manifestado por el especialista y desnaturalizar el propósito de la lista definitiva que, como su nombre lo indica, es una propuesta sometida a la potestad jurisdiccional que de acuerdo en lo dispuesto por el diverso artículo 132 de la citada ley especial, será quien decida lo conducente respecto de cada crédito pretendido. Puesto que sólo aduce a las características de la figura del conciliador para sostener que quedó acreditado en autos su crédito.

Por otro lado, en cuanto a que no es obligación de la acreedora corroborar la información proporcionada por el conciliador; lo cual afirma la quejosa a propósito de que la responsable le reprochó que no se preocupó por exhibir el contrato en que se funda el reconocimiento de su crédito lo que, incluso, pudieron demostrar en segunda instancia, conforme a lo dispuesto en los artículos 122, fracción III, 138 y 139 de la Ley de Concursos Mercantiles. Al margen de lo que establece la autoridad responsable en cuanto a la necesidad de que el acreedor exponga indistintamente al Juez concursal o al tribunal de alzada, cuál es el motivo (prestación de servicio o contrato) que origina el adeudo cuyo pago reclama, con los datos que permitan identificarlo, como las fechas en que supuestamente se originó, las cantidades de que se compone y, sobre todo, que precise e indique cuál es el respaldo probatorio que justificaría la procedencia



de su reclamo, a fin de estar en posibilidad de dilucidar lo fundado o infundado de cualquier pretensión, por lo que estimó era menester que las acreedoras expusieran los hechos que apoyan esa pretensión, así como que ofrecieran e identificaran con toda precisión los medios que demuestran tales hechos, sea que obren en el proceso o estén en poder del conciliador o los exhiban al interponer el recurso, para cumplir con su carga procesal, incluso, ofreciendo la prueba pericial contable a cargo de la concursada si su crédito se deduce de la contabilidad de ésta (folios 97 a 101 de esta ejecutoria).

Lo cierto es que, efectivamente, al advertir la acreedora que a la lista provisional no se acompañó el documento que sustenta su crédito, porque el conciliador únicamente refirió que se encuentra en la contabilidad de la comerciante (domicilio), en la información de ésta y su personal, y como otros documentos señaló el contrato de mutuo y la ratificación notarial del contrato, estuvo en posibilidad de promover lo conducente a sus intereses, inclusive, exhibiendo el contrato, aunque no hubiese sido ella quien solicitó el reconocimiento de su crédito, sino que el mismo lo hubiese advertido el conciliador en términos del artículo 123 de la Ley de Concursos Mercantiles que establece:

"Artículo 123. El conciliador incluirá en la lista provisional que formule, aquellos créditos que pueda determinar con base en la información a que se refiere el anterior artículo 121, en la cuantía, grado y prelación que a éstos corresponda conforme a esta ley, no obstante que el acreedor no haya solicitado el reconocimiento de su crédito. Asimismo, deberá incluir aquellos créditos cuya titularidad se haya transmitido hasta ese momento en términos de lo dispuesto en el artículo 144 de esta ley." (énfasis añadido)

Lo anterior, porque de la armónica, funcional y teleológica interpretación de los artículos 122, fracciones II y III, 123 y 129 de la Ley de Concursos Mercantiles, se desprende el derecho de las acreedoras para que sus créditos sean debidamente reconocidos una vez elaborada la lista provisional con la cual se les dio vista, puesto que tienen la posibilidad de solicitar el reconocimiento de sus créditos dentro del plazo para formular objeciones o dentro del plazo para la interposición del recurso de apelación a la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos; y considerando que uno de los requisitos para la referida solicitud es que se acompañen los documentos, originales o en copia certificada, en que se base la solicitud o, en su defecto, cuando no obren en su



poder, indicando el lugar en donde se encuentren, demostrando que se iniciaron los trámites para obtenerlos, según prevé el segundo párrafo del diverso artículo 125 de la ley en cita, es que válida y legalmente se concluye que la acreedora que pueda resultar afectada con la incompletitud de la lista provisional de créditos, por la falta de documento en que se sustente su inclusión, debe acudir a exhibirlo, bajo pena de que, de no hacerlo, la ineficacia de la lista definitiva podría llevar a que su crédito no fuese reconocido, como aconteció en la especie.

Y es así, porque precisamente la ley prevé que la lista provisional se ponga a la vista del comerciante y de los acreedores, para que dentro del término de cinco días presenten por escrito al conciliador, por conducto del Juez, sus objeciones acompañadas de los documentos que estimen pertinentes.

De ahí que, contrario a lo que dice la quejosa, el comparecer a ofrecer pruebas durante el periodo de objeciones a la lista provisional, no se limita al caso de que el crédito no haya sido reconocido, sino también, como bien lo estimó la responsable, a fin de corroborar la información plasmada por el conciliador cuando, se insiste, éste omitió sustentarla adecuadamente.

Sin que sea óbice que el conciliador se repute como especialista experto en la materia y esté facultado legalmente para la identificación y graduación de los créditos de la comerciante, con acceso directo a su contabilidad y demás información atinente pues, se inste, su propuesta debe encontrarse respaldada con los documentos que, por disposición legal, forman parte integrante de las listas.

Se sigue, que al margen de que pueda convenirse con la quejosa en que no por el solo hecho de que su crédito haya sido deducido de la información contable de la concursada, tenga la acreedora la carga procesal de ofrecer la prueba pericial contable a efecto de que un experto inspeccionara tales registros y con base en ello aportara al tribunal los elementos necesarios para tener por cierta la deuda controvertida, como estimó la responsable (folio 100 de esta ejecutoria); resulta innecesario realizar mayor consideración sobre ese tema porque, como se ha dicho, lo cuestionable aquí es que la lista definitiva de créditos elaborada por el conciliador no quedó legalmente integrada, por lo que el problema no es propiamente sobre el monto del crédito que, en su caso, es la materia propia de la pericial contable, sino en cuanto a la veracidad del mismo,



que puede constatar el juzgador con los documentos aptos para demostrar su origen o existencia, que igualmente sería requerido a un perito contable, de resultar su dictamen sin el debido respaldo.

Por último, no pasa inadvertido el señalamiento de la impetrante, de que su crédito fue reconocido en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, precisamente con base en la lista definitiva presentada por el conciliador; habida cuenta que dicha sentencia fue recurrida por la concursada y diversas acreedoras, entre otros motivos, por la ilegalidad de esa determinación al no encontrarse debidamente sustentada la referida lista, lo cual resultó fundado en los términos resueltos por la autoridad responsable. Por lo que en nada favorece aquel original pronunciamiento, si el tribunal de alzada lo modificó, desconociendo el crédito de la quejosa.

En adición a ello, tampoco pasa desapercibido que la responsable se pronunció en cuanto a la posibilidad de que fuese en el recurso de apelación donde también pudo la acreedora demostrar la existencia de su crédito, puesto que así lo prevé la propia ley de la materia otorgando, además, un periodo probatorio en esa segunda instancia para ese efecto. Y, considerando que, si bien es cierto que en principio la quejosa no tenía legitimación para apelar, dado que obtuvo sentencia favorable, lo cierto es que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley de Concursos Mercantiles, con el escrito de expresión de agravios de las apelantes se manda correr traslado a las contrapartes para que contesten lo que a su derecho convenga, debiendo ofrecer las pruebas de su intención; por lo cual, al conocer los términos del agravio sobre la eficacia de la lista definitiva, la quejosa pudo comparecer a exhibir la documentación en que el conciliador fundó su propuesta, pero que no anexó a la lista, a fin de mantener el sentido de la sentencia de primera instancia; lo cual no hizo la quejosa.

En otro orden de ideas, se inconforma la quejosa con el reconocimiento de los créditos de las sociedades ***** y *****, bajo el argumento de la ineficacia de los documentos en que fundan sus créditos, particularmente del contrato de asunción de deuda y préstamo de fecha tres de julio de dos mil siete, en que la concursada debe responder como obligada solidaria de *****, S.A.P.I. de C.V., determinación con la que se dice la responsable permite un aparente fraude procesal en perjuicio de los acreedores que ilegalmente fueron desconocidos (folios 147 a 153 de esta ejecutoria).



Al respecto, cabe señalar que en la sentencia de primer grado se reconocieron los créditos de las referidas empresas denunciantes del concurso, en los términos en que fueron solicitados y se incluyeron en las listas provisional y definitiva, en ésta donde, incluso, se atendieron las objeciones que, en términos similares a lo que ahora plantea la quejosa, formularon diversas acreedoras; asimismo, ello fue materia de agravio por las acreedoras que recurrieron aquella resolución, lo cual fue desestimado por el Magistrado responsable.

Lo cual evidencia que, al no haber apelado la quejosa, se conformó con la sentencia de primera instancia, consintiendo la determinación que ahora pretende impugnar en amparo, lo que torna ineficaz esa parte del concepto de violación; cuanto más, porque en la resolución reclamada la responsable desestimó los agravios formulados por las diversas acreedoras en que plantearon ese tema y, por lo mismo, en el fondo no se trata de un pronunciamiento propio de la responsable, que es lo que pudiera posibilitar a la impetrante para inconformarse con lo resuelto en segunda instancia.

Lo anterior al margen de que, al no haber prosperado su diversa inconformidad contra su exclusión como acreedora, la determinación sobre el resto de los créditos reconocidos no le perjudica.

En tales condiciones, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

Por lo anteriormente expuesto y fundado y, además, con apoyo en los artículos 73, 74, 76, 184, 185, 186, 188 y 189 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , sociedad anónima de capital variable, contra la autoridad y por el acto precisado en el resultando primero de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a la autoridad responsable; anótese en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, por unanimidad de votos de sus integrantes, los señores Magistrados



José Jorge López Campos y Agustín Arroyo Torres, así como el licenciado Juan Carlos Pérez Hernández, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito, por acuerdo de la Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal, comunicado por oficio CE./009/1727/2020 de trece de mayo de dos mil veinte. Fue ponente el primero de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 97, 108, 110, 113, 118 y demás relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCURSO MERCANTIL. LA ACREEDORA DEBE OFRECER LOS MEDIOS PROBATORIOS PARA DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE SU CRÉDITO CONTENIDO EN LAS LISTAS PROVISIONAL Y DEFINITIVA, SI NO SE ENCUENTRA SUSTENTADO DOCUMENTALMENTE.

Hechos: El tribunal de apelación al conocer del recurso interpuesto contra la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos en un concurso mercantil, determinó que el Juez de primera instancia incorrectamente reconoció como acreedora a la quejosa, pues su crédito no se sustentó con la documentación probatoria correspondiente en las listas provisional y definitiva, ya que el conciliador sólo refirió que derivaba de la contabilidad de la comerciante y la acreedora fue omisa en aportar las pruebas pertinentes para acreditarlo, por lo que el tribunal revisor le desconoció tal carácter; la quejosa sostiene que se le debió reconocer como acreedora, porque al encontrarse su crédito incluido en la lista definitiva, resultaba innecesario ofrecer medios probatorios para corroborar la información del conciliador, como sí sería en el caso de que el conciliador hubiere determinado no reconocer el crédito.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la acreedora debe ofrecer los medios probatorios para demostrar la existencia de su crédito contenido en las listas provisional y definitiva, si no se encuentra sustentado documentalmente.



Justificación: Lo anterior, porque de la interpretación armónica de los artículos 122, 123, 125, 129 y 138 de la Ley de Concursos Mercantiles, se desprende que corresponde a la acreedora aportar las pruebas para demostrar la existencia de su crédito, cuando advierta que a la lista provisional no se acompañó el documento que lo sustenta, pues aunque ella no hubiese solicitado su reconocimiento, está en posibilidad de exhibir el contrato o promover lo conducente a sus intereses; esto, porque el ofrecimiento de pruebas durante el periodo de objeciones a la lista provisional, no se limita al caso de que el crédito no haya sido reconocido, sino también para corroborar la información plasmada por el conciliador cuando omite sustentarla adecuadamente. Además de que la ley de la materia otorga un periodo probatorio en segunda instancia para ese efecto, aunque no sea la acreedora la apelante, pues con el escrito de expresión de agravios de quien recurre la sentencia de reconocimiento de créditos se manda correr traslado a las contrapartes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas de su intención, pudiendo comparecer a exhibir la documentación en que el conciliador fundó su propuesta, pero que no anexó a la lista, a fin de mantener el sentido de la sentencia de primera instancia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. IV.2o.C. J/4 C (10a.)

Amparo directo 590/2014. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 591/2014. Producciones Móviles, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Arroyo Torres. Secretario: Manuel López Herrera.

Amparo directo 593/2014. Inmobiliaria Archov, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 595/2014. Airaly Elizabeth Salinas Murillo. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Pérez Hernández, secretario de tribunal autorizado por la Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Oralia Janeth Alvarado Barrón.



Amparo directo 596/2014. Juegos de Entretenimiento y Video de Las Glorias, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONCURSO MERCANTIL. LA INDICACIÓN DEL LUGAR EN QUE SE ENCUENTREN LOS DOCUMENTOS QUE SIRVIERON DE BASE AL CONCILIADOR PARA ELABORAR LA LISTA PROVISIONAL DE CRÉDITOS RELATIVA CUANDO NO LOS ACOMPAÑE, DEBE CORRESPONDER A UNO DISTINTO A LA CONTABILIDAD DEL COMERCIANTE (DOMICILIO) (INTERPRETACIÓN DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES).

Hechos: El tribunal de apelación al conocer del recurso interpuesto contra la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos en un concurso mercantil, determinó que el Juez de primera instancia incorrectamente reconoció como acreedora a la quejosa, pues su crédito no se sustentó con la documentación probatoria correspondiente en las listas provisional y definitiva, ya que el conciliador sólo refirió que derivaba de la contabilidad de la comerciante y la acreedora fue omisa en aportar las pruebas pertinentes para acreditarlo, por lo que el tribunal revisor le desconoció tal carácter; la quejosa sostiene que se le debió reconocer el carácter de acreedora, porque el conciliador cumplió con el requisito legal de señalar en las listas que el lugar donde se encuentra la documentación (contrato) que soporta su crédito, es la contabilidad de la comerciante (domicilio).

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la indicación del lugar en que se encuentren los documentos que sirvieron de base al conciliador para elaborar la lista provisional de créditos en el concurso mercantil cuando no los acompañe, debe corresponder a uno distinto a la contabilidad del comerciante (domicilio).

Justificación: Lo anterior, porque el último párrafo del artículo 128 de la Ley de Concursos Mercantiles establece: "El conciliador deberá acompañar a la



lista provisional de créditos aquellos documentos que considere hayan servido de base para su formulación, los cuales formarán parte integrante de la misma o bien, indicar el lugar en donde se encuentren.", donde esta última parte debe entenderse para el caso en que no sea posible acompañar los documentos, por ejemplo, cuando su original se encuentra en un archivo público, lo que no exime al conciliador de acreditar y constatar su existencia, por lo que esa porción normativa se refiere a la hipótesis en que la documentación comprobatoria se localice en un lugar distinto al de la contabilidad del comerciante porque, de lo contrario, salvo que convincentemente explique los motivos para no hacerlo el conciliador, está en posibilidad de anexar los documentos que tuvo a su disposición para proponer los créditos, en tanto se presupone que los registros contables del comerciante guardan armonía con los documentos que sustentan sus operaciones. Lo cual se justifica, ya que la propia disposición establece que los documentos forman parte integrante de la lista y, como ni las partes ni el juzgador tienen libre y directo acceso a la contabilidad de la concursada, es a través de las listas que pueden imponerse de los créditos que la misma arroja; de ahí que sea el conciliador quien no sólo está en posibilidad de demostrar la existencia, naturaleza y monto de los créditos, sino que tiene la obligación de participar en el sustento de la información que tuvo a su alcance para que, en su caso, aquéllas puedan formular sus objeciones y el Juez tomar la determinación correspondiente. Luego, se considera insuficiente para reconocer el crédito incluido en las listas provisional y definitiva, que el conciliador proponga reconocer cierto crédito señalando que deriva de la contabilidad y que en la misma se encuentran los documentos que lo soportan, pero sin exhibirlos, dado que en esas condiciones no se cumple con lo previsto en la referida disposición.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. IV.2o.C. J/3 C (10a.)

Amparo directo 590/2014. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 591/2014. Producciones Móviles, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Arroyo Torres. Secretario: Manuel López Herrera.



Amparo directo 593/2014. Inmobiliaria Archov, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 594/2014. Integradora de Entretenimiento de México, S.A.P.I. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Arroyo Torres. Secretario: Manuel López Herrera.

Amparo directo 596/2014. Juegos de Entretenimiento y Video Las Glorias, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONCURSO MERCANTIL. LA LISTA DEFINITIVA ELABORADA POR EL CONCILIADOR DEBE SUSTENTARSE CON LOS DOCUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN LOS CRÉDITOS PROPUESTOS, PUES ES EN LO QUE SE BASA LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO PRESENTADA AL JUEZ DEL CONCURSO.

Hechos: El tribunal de apelación al conocer del recurso interpuesto contra la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos en un concurso mercantil, determinó que el Juez de primera instancia incorrectamente reconoció como acreedora a la quejosa, pues su crédito no se sustentó con la documentación probatoria correspondiente en las listas provisional y definitiva, ya que el conciliador sólo refirió que derivaba de la contabilidad de la comerciante y la acreedora fue omisa en aportar las pruebas pertinentes para acreditarlo, por lo que el tribunal revisor le desconoció tal carácter; la quejosa sostiene que se le debió reconocer como acreedora, porque su crédito fue incluido en la lista definitiva que elaboró el conciliador conforme a los requisitos legales.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la lista definitiva elaborada por el conciliador en el concurso mercantil debe sustentarse con los documentos que justifiquen los créditos propuestos, pues es en lo que se basa la solicitud de reconocimiento presentada al Juez del concurso.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a lo previsto en los artículos 121, 128, 130 y 132 de la Ley de Concursos Mercantiles, corresponde



al conciliador identificar a los acreedores conforme al examen contable del comerciante, por lo que la base de las listas provisional y definitiva es, precisamente, la contabilidad de la concursada, pero como también debe tomar en cuenta los documentos e información proporcionados, sea por el propio comerciante y/o su personal, o los solicitantes del reconocimiento de su crédito, incluso, la que se desprenda del dictamen del visitador, es que el conciliador tiene la obligación de justificar sus propuestas de forma tal que el Juez del concurso esté en posibilidad de resolver sobre el reconocimiento de los acreedores y la graduación y prelación de los créditos, tomando en consideración tanto la lista definitiva, como todos los documentos que se le hayan anexado; de ahí que el conciliador deba acompañar toda la documentación que sirvió de base para la formulación de las listas como sustento de su propuesta, y así generar convicción sobre la existencia y características de los créditos; justificación que no se logra cuando el conciliador indica que la documentación respectiva se encuentra en la contabilidad o domicilio de la comerciante, caso en el que no debe reconocerse dicho crédito si el órgano jurisdiccional no cuenta con otros elementos que prueben su existencia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. IV.2o.C. J/5 C (10a.)

Amparo directo 590/2014. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 591/2014. Producciones Móviles, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Arroyo Torres. Secretario: Manuel López Herrera.

Amparo directo 593/2014. Inmobiliaria Archov, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 595/2014. Airaly Elizabeth Salinas Murillo. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Pérez Hernández, secretario de tribunal autorizado por la Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Oralia Janeth Alvarado Barrón.



Amparo directo 596/2014. Juegos de Entretenimiento y Video Las Glorias, S.A. de C.V. 8 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Jorge López Campos. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LOS MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19. ES INAPLICABLE A ESE GRUPO ETARIO, AL NOT TENER LAS CONDICIONES DE MADUREZ, INTELECTUALES Y EMOCIONALES PARA COMPRENDER SU ALCANCE, POR LO QUE SU VOLUNTAD SE SUPLE MEDIANTE EL CONSENTIMIENTO DE SUS PADRES, COMO MANIFESTACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD.

QUEJA 138/2022. SUBDIRECTOR DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS, ADSCRITO A LA OFICINA DE LA ABOGADA GENERAL, EN REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SALUD Y DEL SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, TODOS DE LA SECRETARÍA DE SALUD. 4 DE ABRIL DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ. SECRETARIO: ELÍAS ELÍAS BROWN GUERRERO.

CONSIDERANDO:

OCTAVO.—Los agravios son por una parte inoperantes y por la otra infundados, de conformidad con las consideraciones siguientes:

8.1. Antecedentes.

Para una mejor comprensión del asunto, se estima conveniente hacer una breve referencia a los antecedentes de los actos reclamados, según se advierte de las constancias de autos consultadas vía electrónica, a las que se otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 129, 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo permite el artículo 2o. de este último ordenamiento.



1. F.J.H.M., en representación de su menor hijo F.J.H.G., demandó la protección de la Justicia Federal, entre otros actos reclamados por la elaboración, revisión y autorización de la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", ya que no contempla que se aplique alguna vacuna en personas menores de dieciséis años, situación que pudiera afectar los derechos a la salud y a la vida del menor quejoso.

El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, bajo el número de expediente 332/2022, cuyo titular, mediante proveído de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, entre otras cosas, concedió la suspensión de oficio y de plano para el efecto de que las autoridades responsables en un plazo de veinticuatro horas incluyeran al menor quejoso en la calendarización para la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech, en los términos autorizados por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, biológico que deberá suministrarse en una dosis diferenciada, acorde a la edad, peso y demás condiciones del menor.

3. Inconforme con la anterior determinación, la autoridad recurrente interpuso el presente recurso de queja.

8.2. Síntesis de los agravios.

La autoridad recurrente medularmente aduce que:

En el primer agravio:

- La suspensión otorgada por el juzgado federal, dado sus efectos, impide la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, en atención a que altera de modo sustantivo las etapas de la vacunación ahí establecidas en contravención con la fracción V del artículo 129 de la Ley de Amparo, siendo el caso que tampoco cuenta con las responsabilidades para poder alterar tanto las etapas de la vacunación establecidas en la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", o bien, de facto instruir que se vacune al menor quejoso.

- La "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" al día de la fecha no contempla la vacu-



nación de los menores de edad, en razón de que no se cuenta con estudios y análisis específicos a gran escala de seguridad y eficacia de las vacunas en menores, por lo que la falta de datos de ensayos clínicos no hace viable por el momento su aplicación a menores, como en el caso, del menor quejoso, ya que contrario a beneficiarlo podría serle perjudicial; luego entonces, la medida adoptada por el a quo es improcedente, porque más allá de brindar una protección al menor quejoso se podría dar una consecuencia fatal, ya que no existen estudios y análisis específicos a gran escala de seguridad y eficacia de las vacunas en menores de 12 años.

- Se puede concluir que fue con base en lo anteriormente expuesto y en aras de proteger el derecho a la salud de la población mexicana que se expidió el documento que hoy es impugnado. Asimismo, hay que resaltar que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación del Estado garantizar a toda persona el derecho a la protección de la salud. En ese orden de ideas, la eventual concesión de la suspensión implicaría desatender que las disposiciones reclamadas tienen como origen la responsabilidad del Gobierno Federal de procurar las medidas que sean necesarias para garantizar y definir la política nacional de vacunación contra el virus que ocasiona la enfermedad infecciosa COVID-19.

- Del documento denominado "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", versión 6.0 del 11 de mayo de 2021, se desprende del apartado de Priorización de población a vacunar que con base a las recomendaciones preliminares del Grupo Técnico Asesor de Vacunas (CTAV) en México y basándose en escenarios y supuestos que pueden cambiar conforme a la evidencia científica sobre perfiles de eficacia y seguridad de las vacunas, que se definió la priorización de vacunación, por ende, se considera que con la medida cautelar se contravienen disposiciones de orden público e interés social, pues como se ha detallado, la política aludida se emite en concordancia con el marco constitucional y normativo aplicable al caso específico, así como que con el mismo se persigue un fin socialmente válido, en el que se valoraron diversos escenarios analizados por las instancias competentes.

- La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios emitió el Comunicado 23/2021, en el que se indicó: "La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), ha dictaminado procedente la modifi-



cación a las condiciones de autorización para el uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los 12 años", supuesto en el cual no se encuentran los menores quejosos al tener menos de 12 años.

- En efecto, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios autorizó para uso de emergencia la vacuna Pfizer-BioNTech para mayores de 12 años de edad; por su parte, de la demanda de amparo se advierte que el menor quejoso cuenta con menos de 12 años de edad, por lo que está imposibilitado para suministrar el referido biológico al menor, ya que el mismo no está autorizado, lo que podría poner en riesgo la salud o la vida del menor quejoso, máxime que la autorización para uso de emergencia del referido biológico es únicamente en lo que dura la contingencia sanitaria y sólo cuando el Gobierno Federal así lo autorice, por lo que considerando el beneficio menor del quejoso, estas autoridades están imposibilitadas para poder gestionar lo solicitado en la suspensión concedida.

- Conforme a la ponderación que en el caso debe hacerse velando por el interés superior del menor quejoso y su salud, no procede determinarse la aplicación de la vacuna por no estar autorizada aún por las autoridades sanitarias para personas menores de 12 años, ya que se advierte que dicho menor quejoso tiene 8 años.

- Toda vez que para determinar el otorgamiento o no de la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados debe ponderarse el interés superior del menor y el derecho a la salud, se estima que derivado de esa ponderación, en el presente asunto resulta improcedente conceder esa medida, atento a las razones siguientes: En principio, tiene relevancia mencionar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente como pandemia la enfermedad por el virus SARS-CoV-2.

- El 24 de junio de 2021 la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios emitió el Comunicado 23/2021, mediante el cual modificó la autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los 12 años. Por su parte, la Guía Técnica para la Aplicación de la Vacuna BNT152b2 Pfizer-BioNTech contra el virus SARS-CoV-2 señala –entre otros pormenores– que está indicada



para ser aplicada a personas a partir de los 15 años cumplidos. En ese sentido, si bien conforme a los documentos técnicos precisados en párrafos precedentes, la edad autorizada para la aplicación de la vacuna está entre los mayores de 12 y menores de 15 años, no hay evidencia de que la Cofepris, ni alguna otra autoridad sanitaria mexicana haya permitido la aplicación de la vacuna para menores de 12 años, entre los que se encuentra el menor quejoso quien tiene una edad de 8 años.

- Existe imposibilidad para cumplir con lo ordenado en la suspensión de plano, ya que la autorización de la vacuna Pfizer-BioNTech, emitida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, únicamente es viable para mayores de 12 años, y tomando en cuenta que el quejoso cuenta con menos de 12 años al día de hoy, se pondría en riesgo la salud y posiblemente la vida del menor de edad, pues se desconoce cuántos gramos del biológico deben ser ministrados al menor, en todo caso.

- En caso de insistir en la aplicación de la vacuna al menor, se solicita se indique al suscrito, bajo plena responsabilidad del quejoso, cuántos gramos del biológico deben ser ministrados al menor, forma de preparación, así como procedimiento que debe seguirse para la descongelación del frasco del ampul de Pfizer; esto considerando que se carece de información y conocimientos técnicos científicos para determinar dicha situación, mi representado no puede exceder sus atribuciones. Situación con la cual, solicito se dé vista al Ministerio Público como máximo garante de la más alta protección al derecho humano de la vida y la salud del menor quejoso, a efecto de que se pronuncie respecto de la permisibilidad de la aplicación de la vacuna, cuando se desconocen los gramos que deben aplicarse al menor del biológico, así como la manera en que debe aplicarse.

En el segundo agravio:

- El a quo en el proveído que se impugna otorgó la suspensión de plano para efectos que no corresponden a una suspensión, pues se está constituyendo un derecho al hoy quejoso, lo cual resulta violatorio del artículo 131 de la Ley de Amparo.



En el tercer agravio:

- El juzgado de mérito, al decretar la suspensión provisional mediante el acuerdo de mérito, se extralimitó al haber tomado facultades que le corresponden a las autoridades administrativas y no así a las autoridades jurisdiccionales, siendo que el juzgado no cuenta con las facultades administrativas para determinar que se debe aplicar la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", ya que el a quo únicamente se debe limitar a verificar la constitucionalidad y legalidad del acto en la carpeta principal, mas no suplir las facultades de las autoridades administrativas; sin embargo, contrariamente a determinar que se debe aplicar dicha política, cuando en dicho documento rector no se ha incluido al menor quejoso por el momento, determinación que es competencia exclusiva de las autoridades sanitarias que han emitido dicho documento.

- El a quo decidió conceder la suspensión cometiendo una flagrante invasión a las atribuciones de la Secretaría de Salud como autoridad perteneciente del Poder Ejecutivo Federal y, en consecuencia, al principio de división de poderes, pues en términos del entramado normativo transcrito con anterioridad, en principio, dentro del marco de atribuciones exclusivas de la Secretaría de Salud, se encuentra la de expedir lo referente a la política nacional de vacunación para prevenir, controlar o erradicar enfermedades transmisibles.

- El Juez pasa por alto el derecho humano que tiene también el menor quejoso a ser escuchado y decidir, incluso, libremente si quiere vacunarse, lo cual no fue tomando en cuenta, pues a la fecha de la demanda de amparo y sus anexos no se advierte que el menor manifestara que quiere vacunarse. El consentimiento informado se considera una herramienta para incorporar al sujeto y/o sus familiares o representantes a un proceso que reconoce sus intereses y les permite ponderar situaciones y elegir en consecuencia. Cualquier acto médico realizado sin la previa autorización o consentimiento del enfermo puede constituir un delito contra la libertad del paciente. Firmar el documento de asentimiento informado significa que el chico o chica entiende en qué va a consistir el estudio o medicamento y quiere participar o su aplicación del medicamento, en este caso, de la vacuna. El médico será el primero en dar la información a los padres y al paciente,



y les explicará las posibles cosas que podrán suceder durante el ensayo, además de responder las preguntas que puedan tener.

- El juzgador sin ser una autoridad médica ordenó a las autoridades responsables que le aplicaran la vacuna a la menor quejosa, sin conocer o sin determinar qué vacuna es viable para la aplicación de menores de 12 años, poniendo con ello en peligro la salud del menor quejoso. En efecto, si bien es cierto que como refiere la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" versión 7.0, publicada el 28 de septiembre de 2021, y en la cual se señala que "ninguna de las vacunas disponibles en México pueden ser utilizadas en personas menores de 16 años", lo cierto es que no todas las marcas de vacunas contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), han sido probadas, ni se ha demostrado que su uso es seguro en menores de 19 años, por lo que si el a quo ordenó a las autoridades responsables para que aplicaran cualquier vacuna contra el COVID-19 a la hoy menor quejosa, es evidente lo ilegal de la resolución, pues el juzgador no es ninguna autoridad médica ni sanitaria para decretar la aplicación a la menor de "la vacuna Pfizer autorizada para menores de 12 años".

NOVENO.—Estudio.

Conviene señalar que el examen de los agravios expresados por la autoridad recurrente se realizará conforme a los hechos, puntos debatidos y planteamientos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón ni en el orden en que se propusieron, en términos de lo establecido en los artículos 74, fracción II, 76 y 189, párrafo primero, de la Ley de Amparo, lo que no implica soslayar su derecho de defensa y los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos consagrados en el artículo 17 constitucional, dado que éstos se cumplan al estudiarse en su integridad el problema materia del recurso.

9.1. Derecho a la salud y seguridad en la aplicación de la vacuna a menores de entre cinco y once años.

En la especie, convergen dos figuras trascendentales en la protección de los derechos humanos, a saber: el interés superior de la parte quejosa menor de edad como criterio rector para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos



y el derecho a la salud que se pone en serio peligro mientras subsistan las omisiones que aquéllos reclaman.

El interés superior de la niñez es un principio de rango constitucional, previsto en el artículo 4o. constitucional, basado en que todas las decisiones y actuaciones del Estado velarán y cumplirán con dicho principio, garantizando de manera plena sus derechos.

Este principio implica que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, lo que debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, así como ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que los involucre.³

El interés superior de la niñez, enfocado al deber estatal, se actualiza cuando en la normativa jurídica se reconoce expresamente el cúmulo de derechos y se dispone el mandato de efectivizarlos, y actualizado el supuesto jurídico para alcanzar la función de aquel principio, surge una serie de obligaciones para las autoridades estatales, entre las cuales se encuentra analizar, caso por caso, si ante situaciones conflictivas donde existan diversos intereses de terceros que no tienen el rango de derechos deben privilegiarse los de las personas menores o cuando se trate de contraponer contra los de otras, el alcance de este interés superior deberá fijarse según las circunstancias particulares del asunto y no podrá implicar la exclusión de los derechos de terceros.

Dicha dimensión conlleva el reconocimiento de un "núcleo duro de derechos", esto es, aquellos que no admiten restricción alguna –como el derecho a la salud– y, por tanto, constituyen un límite infranqueable que alcanza, particularmente, al

³ Al respecto, se cita la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", así como las tesis aisladas 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) y 1a. CXXII/2012 (10a.), de rubros: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO." y "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR.", emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con números de registro digital: 159897, 2010602 y 2000988, respectivamente.



legislador; además, el interés superior de la niñez como principio garantista también implica la obligación de priorizar las políticas públicas destinadas a garantizar el núcleo mencionado.⁴

La jurisprudencia ha reconocido que el interés superior de la niñez permite y, en ciertas circunstancias, obliga al Juez a actuar oficiosamente en los litigios que conozca, entendiendo que, de lo contrario, no se hace efectivo tal principio.⁵

A su vez, el Pleno del Máximo Tribunal del País ha reconocido que el interés superior de la persona menor implica tomar medidas reforzadas para la protección de los derechos de la niñez.⁶

Se colige que en toda actuación concerniente a niñas, niños y adolescentes que asuman los órganos jurisdiccionales, como toda autoridad, se deben considerar primordialmente el interés superior de la niñez y la prioridad que demandan sus derechos y necesidades más básicas, lo que obliga a realizar las interpretaciones y modulaciones en favor de su bienestar pleno, incluso, a tomar medidas "reforzadas" o "agravadas" que hagan efectivo ese interés superior.

Ello no implica que el juzgador se esté sustituyendo en las facultades de la autoridad administrativa y con ello invada las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, convirtiéndose en un tribunal supremo; por el contrario, únicamente se está cerciorando de salvaguardar un derecho superior inalienable a los menores de edad, ante la inactividad del Estado.

⁴ Todo esto en términos del artículo 29 constitucional, que ordena no restringir un determinado conjunto de derechos por ser representativos de ese núcleo duro de derechos.

⁵ Como se aprecia en la jurisprudencia 1a./J. 30/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. PARA PRESERVARLO, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA RECABAR Y DESAHOGAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIAS." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 401, materia constitucional, registro digital: 2003069).

⁶ Dicho criterio se encuentra en la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de rubro siguiente: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES." (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, materia constitucional, registro digital: 2012592).



A lo anterior se suma lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (i) un derecho sustantivo; (ii) un principio jurídico interpretativo fundamental; y, (iii) una norma de procedimiento.

El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior de las personas menores de edad y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, dado el interés reforzado que tiene el Estado por preservar y privilegiar su especial condición de desventaja y vulnerabilidad.⁷

En el ámbito jurisdiccional, el interés superior es el principio rector de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño, niña o adolescente en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses y que ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de las personas menores y sus derechos especiales previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez.

Tal principio ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos de la niñez se realice a través de medidas "reforzadas" y la idea

⁷ Dicho criterio está contenido en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE." (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, materia constitucional, registro digital: 2020401).



que subyace a este mandato es que sus intereses deben protegerse con la mayor intensidad posible.

El artículo 4o., párrafo cuarto, constitucional establece que es obligación del Estado garantizar el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, entendiéndose como tal, las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona.

Las autoridades responsables deberán tener como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física, para lo cual deberán atender su obligación inmediata de asegurar el pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos que dispongan, a fin de garantizar la práctica de todas las medidas necesarias que permitan la óptima salud de la parte quejosa menor.⁸

Explicado lo anterior, se tiene que, como parte de las medidas de control para enfrentar la COVID-19, se encuentra la aplicación de una vacuna contra esta enfermedad y disminuir su impacto en la salud, la economía y la sociedad.

La distribución de las vacunas se rige por lo dispuesto en la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", publicada en la página de Internet oficial www.coronavirus.gob.mx, que constituye el documento rector que contiene las directrices bajo las cuales México desplegará sus acciones en lo relativo a la aplicación respectiva.

La política en consulta no contempla la aplicación de vacunas a los menores de entre cinco y once años de edad, como el menor quejoso.

Es oportuno tener como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo que el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno la

⁸ La anterior determinación encuentra sustento en la tesis 1a. CCCXLIII/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. ALGUNAS FORMAS EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN REPARAR SU VIOLACIÓN." (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 969, materia constitucional, registro digital: 2010420).



Cofepris emitió el Comunicado 23/2021, cuyo contenido establece que, bajo su más estricta responsabilidad, se dictaminó procedente la modificación a las condiciones de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, ampliando la indicación terapéutica para su posible aplicación a partir de los doce años.

Al momento no existe un pronunciamiento de la autoridad mexicana especializada en la evaluación de los riesgos a la salud que haya definido la seguridad de la aplicación del biológico en menores de doce años, como es el caso del menor quejoso, quien a la fecha tiene 8 años.

También es un hecho notorio que el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los EE.UU. –FDA, por sus siglas en inglés– autorizó el uso de emergencia de la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer-BioNTech, para incluir a niños de cinco a once años de edad; dicha autoridad emitió un comunicado⁹ en el que señaló, en lo que interesa, que:

"Hoy, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los EE.UU. (FDA, por sus siglas en inglés) autorizó el uso de emergencia de la vacuna contra el COVID-19 de Pfizer-BioNTech para la prevención del COVID-19 para incluir a niños de 5 a 11 años de edad. La autorización se basó en la evaluación exhaustiva y transparente de la FDA de los datos que incluyó aportes de expertos del comité asesor independiente que votaron contundentemente a favor de poner la vacuna a disposición de los niños en este grupo de edad ..."

Con la finalidad de cumplir con el escrutinio estricto a que los órganos de impartición de justicia se encuentran obligados conforme a la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), tratándose de la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, este Tribunal Colegiado estimó indispensable recabar la información técnica-científica pertinente para definir si la aplicación de tal vacuna es segura respecto de menores de edad entre cinco y once años,

⁹ Obtenido de: <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/la-fda-autoriza-vacuna-contra-el-covid-19-de-pfizer-biontech-para-uso-de-emergencia-en-ninos-de-5-11>.



en su caso, tomando como sustento lo determinado por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los EE.UU.

Mediante oficio INER/DI/JAZR/254/2021, de diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el doctor Joaquín Alejandro Zúñiga Ramos, director del Área del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas, informó –en la queja 245/2021– textualmente lo siguiente:

"En respuesta al oficio 16734/2021, emitido dentro de los autos del expediente de la queja 245/2021, recibido con fecha 15 de diciembre del año en curso, signado por el Lic. Arturo Muñoz Cuevas, actuario del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, me permito dar una opinión científica en relación con la utilidad de la vacuna COVID-19 de Pfizer-BioNTech, como una medida de protección en menores de un rango de edad de 5 a 11 años. Quiero mencionar que esta opinión la emito en base al análisis de la literatura publicada y del ensayo clínico realizado por la compañía Pfizer y las recomendaciones emitidas por los Centros para el Control de Enfermedades (CDC) y la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) de los Estados Unidos, dado que no existen estudios clínicos de esta vacuna en la población mexicana.

"Es importante mencionar que la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 (también conocida como BNT162b2) es una vacuna basada en tecnología novedosa de RNAm que codifica para una secuencia de la proteína S del virus SARS-CoV-2 y que está formulada con nanovesículas lipídicas como medio de transporte del RNAm. Esta vacuna ha sido utilizada a nivel global, con una buena eficacia mayor al 90%, generando buena protección contra el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de formas graves de la enfermedad conocida como COVID-19. En este sentido, en agosto de 2021 la FDA aprobó el uso de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19, en personas mayores de 16 años y también en adolescentes de 12 a 15 años bajo una autorización de uso de emergencia. El esquema de vacunación recomendado en este grupo de adolescentes >12 años es de 2 dosis de 30 microgramos cada una con una diferencia de 3 semanas entre la primera y segunda dosis.

"Posterior a esto, la compañía Pfizer comenzó a evaluar la eficacia y seguridad de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 en niños de un rango de edad de



5 a 11 años mediante un ensayo clínico de fase II/III aleatorizado, doble ciego y controlado con placebo que originalmente incluyó a un poco más de 2,000 participantes de edades entre 5 y 11 años.

"Dos tercios de esos niños recibieron dos dosis de la vacuna con tres semanas de diferencia mientras que un tercio recibió dos inyecciones de un placebo.

"Según los datos de Pfizer para este grupo etario de 5 a 11 años, la vacuna tuvo un 90.7% de efectividad en la prevención del COVID-19 sintomático con buena producción de anticuerpos, similar a los niveles de protección observados en jóvenes vacunados de 16 a 25 años. Los niños del grupo de 5 a 11 años de Pfizer recibieron dos dosis de 10 microgramos y se observó que esta dosis más pequeña produce una fuerte respuesta inmune.

"Pfizer amplió su estudio a un tamaño de muestra de 4,500 niños con la finalidad de tener más fuerza estadística para detectar posibles efectos adversos a la vacuna.

"Según los resultados de Pfizer, la vacuna es segura y bien tolerada sin casos de enfermedades graves o afecciones cardíacas. En este comunicado de la FDA de los Estados Unidos publicado el 29 de octubre de 2021 (<https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-pfizer-biontech-covid-19-vaccine-emergency-use-children-5-through-11-years-age>), se concluye que los beneficios de prevenir casos graves de COVID-19 con la vacuna de Pfizer generalmente superan los riesgos de los posibles efectos secundarios en ese grupo de edad.

"Finalmente, a principios de noviembre de 2021, después de una exhaustiva revisión de los datos disponibles del ensayo clínico del uso de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 en menores de 5 a 11 años ... por parte del Comité Asesor sobre Prácticas de Inmunización del CDC, conformado por un grupo de expertos de reconocimiento internacional, recomendó el uso de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 en niños de 5 a 11 años en los Estados Unidos para la prevención de la COVID-19 ...

"Derivado de lo anterior, considero que las evidencias publicadas hasta hoy, suponiendo sin conceder, apoyarán el uso, la eficacia y la seguridad de la



vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 en niños de un rango de edad de 5 a 11 años. Los datos del ensayo clínico fase II/III de la eficacia de la formulación de dos dosis de 10 microgramos administradas con 21 días de diferencia en este grupo de niños fueron publicados en la revista *New England Journal of Medicine* son serios y de alta calidad científica.

"Otros aspectos relevantes en relación con la protección de este grupo etario son la posibilidad de reducir algunas complicaciones derivadas de la infección por el virus SARS-CoV-2 en niños como miocarditis o síndromes inflamatorios generalizados que, aunque son complicaciones poco frecuentes sí pueden aparecer en un pequeño porcentaje de niños infectados con este virus y finalmente reducir la transmisibilidad del virus a los familiares o compañeros de escuela de estos niños."

Del informe anterior destaca que, en opinión del experto del INER, la aplicación de la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer- BioNTech en niños de cinco a once años es segura y eficaz, en atención a lo siguiente:

- La vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19, también conocida como BNT162b2 "*Comirnaty*", tiene una eficacia mayor al 90%, generando buena protección contra el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de formas graves de la enfermedad conocida como COVID-19.

- Según los datos de Pfizer, para el grupo etario de cinco a once años, la vacuna tuvo un 90.7% de efectividad en la prevención del COVID-19 sintomático, con buena producción de anticuerpos, similar a los niveles de protección observados en jóvenes vacunados de dieciséis a veinticinco años. Los niños del grupo de cinco a once años recibieron dos dosis de 10 microgramos y se observó que esta dosis más pequeña produce una fuerte respuesta inmune.

- Según los resultados de Pfizer, la vacuna es segura y bien tolerada, sin casos de enfermedades graves o afecciones cardíacas.

- Lo anterior fue avalado por la FDA, quien concluyó que los beneficios de prevenir casos graves de COVID-19 con la vacuna de Pfizer, generalmente superan los riesgos de los posibles efectos secundarios en ese grupo de edad.



- Después de una exhaustiva revisión de los datos disponibles del ensayo clínico del uso de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19, en menores de cinco a once años por parte del Comité Asesor sobre Prácticas de Inmunización del CDC, conformado por un grupo de expertos de reconocimiento internacional, se recomendó el uso de la vacuna en niños de cinco a once años en los Estados Unidos de América.

- Con las evidencias publicadas al momento, que son serias y de alta calidad científica, se concluye en la eficacia y seguridad de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19, en niños de un rango de edad de cinco a once años, en dos dosis de 10 microgramos administradas con veintiún días de diferencia.

- La aplicación de tal vacuna es benéfica, porque con relación a la protección de este grupo etario, reduce algunas complicaciones derivadas de la infección por el virus SARS-CoV-2 en niños, como miocarditis o síndromes inflamatorios generalizados que, aunque son complicaciones poco frecuentes, sí pueden aparecer en un pequeño porcentaje de niños infectados con este virus y, finalmente, reducir la transmisibilidad del virus a los familiares o compañeros de escuela de estos niños.

Lo anterior, además, está reforzado por las recomendaciones emitidas por el Centro para el Control de Enfermedades de los E.E.U.U. –CDC por sus siglas en inglés– y la Academia Americana de Pediatría.¹⁰

Por su parte, el veinte de enero de dos mil veintidós, el doctor Francisco Moreno Sánchez, jefe de Medicina Interna en el Centro Médico ABC y coordinador del programa COVID-19 Centro Médico ABC, informó –en el citado recurso de queja– textualmente lo siguiente:

"La vacunación contra el virus SARS-CoV-2 se debe extender a la población de mexicanos entre los 5 y 15 años, por las siguientes razones:

¹⁰ Obtenido de: <https://www.aap.org/en/pages/2019-novel-coronavirus-covid-19-infections/covid-19-vaccine-for-children/about-the-covid-19-vaccine-frequently-asked-questions/#:~:text=AAP%20recommends%20COVID%2D19%20vaccination,their%20age%20and%20health%20status>.



"1. Desde que surgió la variante Delta en el mundo se observó un incremento en las infecciones en los niños de 5 a 18 años, incluso, en el estudio publicado en agosto de 2021 por la revista *Morbidity Mortality Weekly Report (MMRW)*, revista que funge como órgano de comunicación del Centro de Control de Infecciones de los EEUU (CDC), se comparó al grupo de edad de 5 a 12 años de niños vacunados con los que no lo fueron y se demostró que aquellos que no recibieron la inmunización presentaron un riesgo 10 veces mayor para ser ingresados al hospital comparado con los que sí recibieron las dosis del biológico.

"En el reporte más reciente de la Academia Americana de Pediatría, publicado el 19 de enero del 2022 (*A joint report from the American Academy of Pediatrics and the Children's Hospital Association Summary of publicly reported data from 49 states, NYC, DC, PR, and GU*), se documentó un incremento en los casos de infección por COVID-19 en donde de la semana del 6 de enero al 13 de enero del 2022, donde se documentaron 981,488 niños contagiados por el virus, lo que representó el 21.4% de los casos totales ocurridos en EEUU. También en este reporte se establece que el porcentaje de hospitalizados que corresponde a menores de edad fue de 1.7 a 4.4% del total de pacientes ingresados a un centro de salud. Lo que muestra una tendencia ascendente con respecto a lo que había ocurrido al inicio de la pandemia con la variante original del nuevo coronavirus detectada el 31 de diciembre del 2019.

"2. La frecuencia de COVID largo, una complicación que ocurre en pacientes que resultan infectados por el virus SARS-CoV-2 y que consiste en una serie de manifestaciones de índole neurológico, cardiopulmonar, vascular y articular que pueden persistir por meses después de haber sufrido la enfermedad se ha documentado según un estudio del Reino Unido que ocurre en el 11% de los casos. Esta alteración si bien no pone en riesgo la vida de los pacientes sí afectan de forma importante la calidad de vida. Lo que consideramos ya, un problema de salud pública.

"Al existir un mayor número de niños contagiados habrá, por ende, un mayor número de menores de edad con este trastorno. La vacunación ha demostrado una disminución en la frecuencia de este problema en infectados vacunados.



Por lo que la vacunación de este grupo de edad podría disminuir los nuevos casos y evitar este padecimiento.

"3. Los menores de edad son considerados una fuente importante de contagios en la comunidad, está demostrado que los niños transmiten el virus en forma tan eficaz como lo hacen los adultos. Por lo que para lograr una adecuada contención de la diseminación se requiere que la mayor parte de la población se encuentre inmunizada, lo que sólo se logrará si se incluye a este grupo de edad.

"4. En el reporte de diciembre 31 del 2021 de la revista *Morbidity Mortality Weekly report Weekly/December 31, 2021/70* (5152); 1755-1760, se analiza la seguridad de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 en niños entre los 5 y 11 años de edad. Para ese momento se habían aplicado 8.7 millones de dosis en este grupo de edad, durante este tiempo hubo 4,149 reportes de efectos adversos, de los cuales el 96.7% fueron catalogados como no serios e incluyeron dolor en el sitio de la inyección, fatiga y dolor de cabeza. El porcentaje de niños que requirieron ser valorados en un hospital fue de 0.02%. Con estos datos se ha soportado el hecho de que la vacunación en este grupo de edad es segura y no conlleva un efecto adverso mayor en el 99.98% de los que reciben el biológico. Los efectos adversos mayores fueron fiebre, vómito y elevación de una enzima cardiaca denominada troponina. Del total de vacunados hubo dos fallecimientos, ambos en mujeres, una de 5 y otra de 6 años de edad, quienes ya se encontraban con condiciones médicas delicadas, por lo que no se demostró que hubiese una relación directa entre la vacunación y el fallecimiento.

"Con lo anteriormente expuesto se puede concluir que a raíz de los cambios en la estructura del SARS-CoV-2, que ha dado origen a una nueva variante, el grupo de edad de niños y jóvenes que en un inicio parecía no ser afectado por el nuevo coronavirus, ha presentado un incremento en casos sintomáticos, hospitalizaciones y fallecimientos.

"También se ha demostrado que existe riesgo del desarrollo de complicaciones tardías de la infección, por lo que es necesario proteger a este grupo de edad, lo que se ha llevado a cabo en múltiples regiones del mundo con una vacuna que ha resultado segura y eficaz.



"También queda demostrado que como medida de salud pública se requiere que el mayor número de individuos reciba el biológico, de otra forma la diseminación del virus en la comunidad continuará, esto incluye a personas menores de 18 años."

De la transcripción anterior destaca que en opinión del doctor Francisco Moreno Sánchez, jefe de Medicina Interna en el Centro Médico ABC y coordinador del programa COVID-19 Centro Médico ABC, la aplicación de la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer-BioNTech en niños de cinco a once años de edad, es necesaria en atención a lo siguiente:

- Existe evidencia científica de que los niños de entre cinco a doce años de edad que no recibieron la inmunización presentaron un riesgo diez veces mayor para ser ingresados al hospital, comparado con los que sí recibieron las dosis del biológico.
- Con las nuevas variantes existe una tendencia ascendente con respecto a lo que había ocurrido al inicio de la pandemia, con la variante original del nuevo coronavirus.
- La vacuna puede evitar una serie de manifestaciones de índole neurológico, cardiopulmonar, vascular y articular que pueden persistir por meses después de haber sufrido la enfermedad.

Además, es un hecho notorio que no sólo la FDA autorizó el uso de emergencia de la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer-BioNTech, para incluir a niños de cinco a once años de edad, pues el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno la Agencia Europea del Medicamento (EMA, por sus siglas en inglés) también recomendó que se otorgue una extensión de indicación para la vacuna frente a la COVID-19, para incluir su uso en menores de cinco a once años;¹¹ lo que, a su vez, fue retomado por la Agencia Española de Medicamentos y

¹¹Obtenidode: <https://www.aemps.gob.es/informa/notasInformativas/laAEMPS/2021/docs/NI-AEMPS-34-2021-La-EMA-aprueba-la-primera-vacuna-pediatrica.pdf?x29698>.



Productos Sanitarios.¹² Datos que redundan en el consenso científico que existe respecto a la seguridad y eficacia de la vacuna en niños de ese grupo etario.

La evaluación científica referida pone en evidencia los serios riesgos y peligros por no administrar el biológico y, en contrapartida, los riesgos y contraindicaciones son de mucho menor entidad, lo que permite ponderar la razonabilidad y conveniencia de aplicar la vacuna. Esto es, la evaluación ponderada de ventajas, desventajas, daños previsibles y riesgos, aconsejan aplicar la vacuna y no negarla, acorde con lo solicitado y respaldado por los padres en pleno ejercicio de su autonomía como responsables de la salud e integridad de sus menores hijos en ejercicio de la patria potestad.

De los estudios realizados se desprende que como medida de sanidad, con reconocimiento médico y científico, se tiene que se trata de una medida susceptible de favorecer el cuidado y la prevención para la quejosa respecto de la enfermedad generada por la COVID-19.

Se destaca que con la concesión de la suspensión de plano no se impide el combate a la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2 pues, en todo caso, corresponde al Estado Mexicano la obligación constitucional de satisfacer esas necesidades, gestionando la forma más eficaz al allegarse de las vacunas y proveer su aplicación a la población.¹³

Por lo anterior, este Tribunal Colegiado comparte lo que resolvió el juzgador de amparo y considera que procede conceder la suspensión de oficio y de plano

¹² <https://www.aemps.gob.es/informa/notasinformativas/laaemps/2021-2/la-ema-aprueba-la-primera-vacuna-pediatrica-frente-a-la-covid-19/#:~:text=La%20EMA%20aprueba%20la%20primera%20vacuna%20pedi%C3%A1trica%20frente%20a%20la%20COVID%2D19,Inicio%20%3E%20Acciones%20informativas&text=La%20Agencia%20Europea%20del%20Medicamento,de%205%20a%2011%20a%C3%B1os>.

¹³ Son pertinentes y de aplicación al caso por el sentido que las informa, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 40/2020 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE OTORGARSE PARA QUE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, DE INMEDIATO, ANALICE Y CERTIFIQUE EL MEJOR MEDICAMENTO PARA EL PADECIMIENTO DEL QUEJOSO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEDICAMENTOS PREVISTOS EN EL CUADRO BÁSICO O COMPENDIO NACIONAL DE INSUMOS PARA LA SALUD.", con registro digital: 2022231 y la tesis aislada 2a. LVII/2019 (10a.): "DERECHO A LA SALUD. EN MATERIA DE SALUD MENTAL, EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DEBE GARANTIZARSE SIN DISCRIMINACIÓN.", con registro digital: 2020588.



contra la omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 al menor que conforma el grupo etario de cinco a once años, pues la decisión de no hacerlo compromete gravemente su vida, su salud y su integridad personal.

En términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, interpretado extensivamente y en aplicación del principio pro persona, la suspensión debe concederse de oficio y de plano, entre otros casos, contra actos que importen peligro de privación de la vida, dentro de los que se consideran los actos reclamados, que niegan a la parte quejosa menor el acceso a la vacuna contra la COVID-19.

Pues es un hecho notorio que esa enfermedad, causante de la epidemia mundial que actualmente acontece, puede tener efectos notables en la salud del quejoso menor y provocarle daños irreparables o, incluso, la muerte.

Entre las vacunas hasta ahora producidas, autorizadas para uso de emergencia, se cuenta con una (Pfizer-BioNTech) que ha sido calificada como segura y eficaz, al ser utilizada en menores de edad, de cinco a doce años, y ese reconocimiento motivó que las autoridades sanitarias de otros países, destacadamente la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América y la Agencia Europea del Medicamento –*United States Food and Drug Administration* y *European Medicines Agency*, respectivamente– y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, ordenaran la inoculación de la población que se encuentra en ese rango etario, como la quejosa.

No obsta a ello que en México no se cuenta con la autorización de las autoridades sanitarias para la aplicación a los menores de ese grupo, pues este Tribunal Colegiado cuenta con opiniones expertas de científicos de nuestro país en el sentido de que los estudios clínicos sustentan la utilidad de la vacuna, como una medida de protección utilizable a nivel global, sin que ello implique sustituirse en las funciones de las autoridades responsables.

Independientemente de los términos en que se encuentra trazada la política pública sanitaria para la prevención de la COVID-19, corresponde a este órgano judicial decidir, con base en los elementos de prueba y de análisis disponibles, sobre el deber y el correlativo derecho de los quejosos para recibir la vacuna



producida por los laboratorios Pfizer-BioNTech, como medida necesaria para la protección de su vida, su integridad física y su salud, en la inteligencia de que se trata de un mecanismo del cual dispone la autoridad sanitaria del Estado Mexicano aunado a que existe dictaminación científica conforme a la cual ese biológico resulta eficaz y confiable en su empleo para los integrantes del grupo etario de cinco a once años.

La opinión en comento fue publicada por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los EE.UU. (FDA, por sus siglas en inglés) a finales del año pasado, esto es, el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno,¹⁴ cuando autorizó el uso de emergencia de la vacuna de Pfizer-BioNTech para la prevención del COVID-19 para incluir a niños de cinco a once años de edad.

Los planteamientos corresponden a las opiniones que han quedado invocadas y desarrolladas con antelación por los médicos Joaquín Alejandro Zúñiga Ramos, director del Área del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas, y Francisco Moreno Sánchez, jefe de Medicina Interna en el Centro Médico ABC y coordinador del programa COVID-19 Centro Médico ABC, especialistas que están involucrados en la actividad nacional relacionada con el tratamiento de la pandemia.

Se considera que es un deber de las autoridades de salud velar por la mayor protección disponible en favor de la parte quejosa, lo que implica aplicarle la vacuna que se encuentra disponible en la dosificación y bajo las condiciones que se han identificado como favorables al fin perseguido; de ahí lo inoperante de su argumento encaminado a que sea el juzgador quien le tenga que indicar la dosis a aplicar.

En esta decisión convergen tanto el interés superior del menor como el derecho a la salud reconocidos en el artículo 4o. constitucional, cuyo contenido ordena a las autoridades garantizar el más alto nivel de salud por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos que disponga, garantizando la práctica de todas las medidas necesarias para ello.

¹⁴ <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/la-fda-autoriza-vacuna-contra-el-covid-19-de-pfizer-biontech-para-uso-de-emergencia-en-ninos-de-5-11>.



Las diversas opiniones científicas emitidas por autoridades expertas en materia de salud, tanto a nivel nacional como internacional, evidencian los serios riesgos y peligros por no administrar el biológico Pfizer-BioNTech a menores que conforman el grupo etario de cinco a once años y, en contrapartida, los beneficios y contraindicaciones son de mucho menor entidad; lo que permite ponderar la razonabilidad y conveniencia de aplicarle la vacuna a la parte quejosa menor.

Es decir, la evaluación ponderada de ventajas, desventajas, daños previsibles y riesgos aconsejan aplicar la vacuna y no negarla, acorde a lo solicitado por las madres en pleno ejercicio de su autonomía, como responsable de la salud e integridad de sus menores hijos.

9.2. Política pública en materia de salud sobre la vacuna a menores de doce años.

No pasa inadvertido que la recurrente aduzca que el Grupo Técnico Asesor de Vacunación (GTAV), quien es el responsable de asesorar a la Secretaría de Salud sobre políticas, estrategias y tácticas regionales de vacunación, priorizó la vacunación.

Sin embargo, dicho argumento también es ineficaz ya que, en primer lugar, dicho grupo para priorizar la vacunación se basó en las recomendaciones de la OMS para emitir la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", en las cuales se estableció que en el momento en que se emitieron (junio y julio del 2021), no era prioridad vacunar a los menores de 5 a 11 años, porque existía un grupo de población que era más vulnerable y que requería ser vacunado primero, pero de ningún modo se estableció que no fuera recomendable vacunar a los menores de edad.

Esto es, lo que se señaló es que existía una prelación para aplicar las vacunas tomando en cuenta los grupos más vulnerables.

Tan es así que en la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" se determinó ejecutar el



plan de vacunación en cinco etapas por grupos poblacionales, priorizados como sigue:

- Etapa 1: diciembre 2020-febrero 2021. Personal de salud de primera línea de control de la COVID-19.
- Etapa 2: febrero-abril 2021. Personal de salud restante y personas de 60 y más años.
- Etapa 3: abril-mayo 2021. Personas de 50 a 59 años.
- Etapa 4: mayo-junio 2021. Personas de 40 a 49 años.
- Etapa 5: junio 2021-marzo 2022. Resto de la población.

Sin embargo, es un hecho notorio que actualmente en nuestro país nos encontramos en la etapa 5, en donde la mayoría de los grupos más vulnerables ya fueron vacunados; tan es así que el veintisiete de noviembre del dos mil veintiuno fue publicada en la página <https://www.salud.cdmx.gob.mx/boletines/27nov2021-plan-nacional-de-vacunacion-fase-35>, la fase 35 del Programa Nacional de Vacunación COVID-19, cuyo objetivo fue aplicar la primera dosis de la vacuna a los menores de entre 15 y 17 años residentes en la Ciudad de México, durante el periodo del veintinueve de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil veintiuno.

El once de enero del dos mil veintidós se informó que, a partir del once hasta el quince de enero de ese año, se aplicaría en la Ciudad de México la segunda dosis de la vacuna Pfizer-BioNTech a los menores de entre 15 y 17 años, y que habría también atención para aplicar la primera dosis a aquellos menores de ese rango de edad rezagados y para los que cumplieran 15 años en el dos mil veintidós.

Con la medida cautelar no se le privaría a la colectividad de tener acceso a la vacuna de otorgarse la suspensión en favor del menor quejoso, ya que la mayoría de los grupos poblacionales más vulnerables ya fueron vacunados.



En segundo lugar, resulta inadmisibile que la autoridad recurrente se apoye en opiniones que corresponden a un estado ya superado en el manejo de este instrumento preventivo de la COVID-19 emitidas por organismos internacionales que no se encuentran actualizados a la fecha de su interposición, circunstancia que, como se desarrolló en la presente resolución, ya fue superada por los mismos entes de salud.

El veintidós de enero del dos mil veintidós, en diversos medios de comunicación, entre ellos, en "El Financiero" se informó que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó administrar a niños de entre 5 y 11 años la dosis contra el COVID-19 Pfizer-BioNTech, ello después de que el Grupo Asesor Estratégico de Expertos (SAGE) en inmunización evaluara la vacuna; asimismo, los integrantes de la OMS recomendaron que para la población más joven, la vacuna Pfizer fuera administrada con 10 microgramos en lugar de los 30 que se ofrecen a los mayores de 12 años. Lo que se trae a la vista como hecho notorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

De modo que si la política nacional se basa en las recomendaciones de la OMS y si ésta ya recomendó la vacuna para menores de entre 5 y 11 años, este Tribunal Colegiado no advierte alguna afectación al interés superior del menor con la medida cautelar otorgada.

Ni mucho menos puede aducir la recurrente que desconoce la dosis para aplicar la vacuna a la población de ese rango de edad, ya que las propias organizaciones internacionales ya lo han establecido y, por tanto, deberá sujetarse a los datos que consignan el estudio y recomendaciones emitidos por los laboratorios creadoras de los biológicos y por aquellas organizaciones.

Cabe precisar que el criterio sostenido por este Tribunal Colegiado no constituye una valoración subjetiva, ni tampoco se basa únicamente en la opinión de dos profesionales en la materia, puesto que tiene sustento en datos médicos-científicos que han emitido autoridades sanitarias de otros países, como la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América y la Agencia Europea del Medicamento –*United States Food and Drug Administration* y *European Medicines Agency*, respectivamente– y la Agencia



Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, así como en las recomendaciones realizadas por la organización internacional más importante en materia de salud (OMS).

Los derechos humanos a la salud están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una obligación directa del Estado; de ahí que esa obligación no puede limitarse ni estar mermadas por una política pública.

Las políticas públicas son los proyectos y/o actividades que un Estado diseña y gestiona con fin de satisfacer las necesidades de una sociedad. Por lo que las políticas públicas deben crearse para que el Estado pueda cumplir con las obligaciones que le impone la Constitución, y no para impedirlo.

Las consideraciones previas sostenidas por este tribunal dieron origen a la jurisprudencia I.4o.A. J/1 K (11a.), con número de registro digital: 2024193, publicada el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y considerándose de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19 A LOS MENORES QUE CONFORMAN EL GRUPO ETARIO DE CINCO A ONCE AÑOS, AL ADVERTIRSE QUE COMPROMETE SU VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL, PRIVILEGIANDO EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DE EDAD Y EL DERECHO A LA SALUD CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.

"Hechos: Los menores quejosos, pertenecientes al grupo etario de cinco a once años de edad, reclamaron en amparo la omisión de las autoridades de salud del Estado Mexicano de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19, por no estar comprendido en la política pública de prevención de la enfermedad, mediante la aplicación de alguna de las vacunas disponibles, lo que les mantiene en riesgo de contagio y de afectación, que por su gravedad puede afectar no sólo su salud, sino su vida e inte-



gridad física, por las severas secuelas que pueden ocasionarse. Las autoridades sanitarias se han negado a aplicar a los menores de ese grupo de edad las vacunas, señalando que no les resulta necesario, en tanto que el virus indicado no les afecta, ni se trata de un producto aprobado por ellas para ese rango de edad. La experiencia ha mostrado que es ascendente la tendencia de incremento de afección a los integrantes de ese sector de la población, y se han registrado numerosos casos de deceso. El estudio realizado por uno de los laboratorios productores de la vacuna para prevenir la COVID-19 ha demostrado que se trata de una medida segura y eficaz para los menores de edad del grupo de cinco a doce años en una dosificación diferenciada de la prevista para el resto de la población.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede conceder la suspensión de oficio y de plano contra la omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 para prevenir la COVID-19 a los quejosos, pues la decisión de no hacerlo compromete gravemente su vida, salud e integridad personal, siendo que, en observancia del mandato constitucional de proteger y concretar los derechos fundamentales de los menores de edad en el más alto grado posible, la autoridad sanitaria está obligada a su aplicación.

"Justificación: En términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, interpretado en forma extensiva, en aplicación del principio pro persona, la suspensión debe concederse de oficio y de plano, entre otros casos, contra actos que importen peligro de privación de la vida, dentro de los que se consideran los actos reclamados que niegan a los menores quejosos el acceso a la vacuna contra la COVID-19. Es un hecho notorio que esa enfermedad, causante de la epidemia mundial que actualmente acontece, puede tener efectos notables en la salud de los menores quejosos y provocarles daños irreparables o, incluso, la muerte. Entre las vacunas hasta ahora producidas, autorizadas para uso de emergencia, la desarrollada por los laboratorios Pfizer-BioNTech se ha considerado segura y eficaz para ser utilizada en el grupo de menores de cinco a doce años, y ese reconocimiento motivó que las autoridades sanitarias de otros países, destacadamente la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América y la Agencia Europea del Medicamento –Food and Drug Administration y European Medicines Agency, respectivamente– y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, ordenaran la inoculación de la pobla-



ción que se encuentra en ese rango etario. En México, las autoridades sanitarias no se han pronunciado al respecto, por lo cual, habiendo solicitado este órgano judicial a expertos de instituciones médicas enfocadas a la atención de pacientes con esa afección en los ámbitos público y privado, opinión sobre la viabilidad del empleo de esa vacuna en nuestro país, éstos coincidieron en que se trata de una medida de protección utilizable a nivel global. Se considera que es un deber de las autoridades de salud velar por la mayor protección disponible en favor de los menores quejosos, lo que implica aplicarles la vacuna que se encuentra disponible en la dosificación y bajo las condiciones que se han identificado como favorables al fin perseguido. En esta decisión convergen tanto el interés superior del menor de edad como el derecho a la salud reconocidos en el artículo 4o. constitucional, cuyo contenido ordena a las autoridades garantizar el más alto nivel de salud, por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga, garantizando la práctica de todas las medidas necesarias para ello. Las diversas opiniones científicas emitidas por autoridades expertas en materia de salud, tanto a nivel nacional como internacional, evidencian los serios riesgos y peligros de no administrar el biológico Pfizer-BioNTech a menores que conforman el grupo etario de cinco a once años y, en contrapartida, los riesgos y contraindicaciones son de mucho menor entidad, lo que permite ponderar la razonabilidad y conveniencia de aplicarles la vacuna a los menores quejosos. Es decir, la evaluación ponderada de ventajas, desventajas, daños previsibles y riesgos conduce a considerar preferible aplicar la vacuna y no negarla, acorde con lo solicitado por los padres en pleno ejercicio de su autonomía, como responsables de la salud e integridad de sus menores hijos. De ahí que se considere oportuna la medida cautelar de oficio y de plano pues, de lo contrario, indebidamente se preservaría una situación de riesgo para la vida e integridad personal de los menores quejosos, dado que su petición se funda en la condición de peligro grave que implica no recibir el esquema de vacunación anti COVID-19, con lo cual se surte uno de los supuestos previstos en el artículo 126, en armonía con los diversos preceptos 15 y 147, párrafo último, de la Ley de Amparo, al indicar que el órgano jurisdiccional tomará las medidas necesarias para evitar que se defraude el derecho de los menores, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

De ahí que se considere oportuna la medida cautelar de oficio y de plano, pues de lo contrario se preserva el riesgo para la vida e integridad personal de



la menor quejosa, dado que su petición se funda en la condición de peligro grave que implica no recibir el esquema de vacunación anti COVID-19, con lo cual se surte uno de los supuestos previstos en el artículo 126, en armonía con los diversos preceptos 15 y 147, párrafo último, de la Ley de Amparo, al indicar que el órgano jurisdiccional tomará las medidas necesarias para evitar que se defraude el derecho del menor, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Este Tribunal Colegiado estima que, contrariamente a lo que aducen las autoridades recurrentes, con la concesión de la suspensión de oficio y de plano no se afecta el interés general ni se contravienen disposiciones de orden público.

9.3. No afectación al interés general de la sociedad ni contravención a normas de orden público.

No se advierten elementos suficientes que permitan cuestionar o poner en duda las razones de la citada comisión para ampliar la indicación terapéutica a partir de los cinco años de edad.

Si existe una vacuna autorizada para aplicarse a personas de cinco años o más, es claro que la omisión de aplicación de la vacuna al menor quejoso, cuyos efectos solicita suspender, pone en riesgo su derecho a la salud, pues con motivo de la reactivación económica y sobre todo el regreso a clases presenciales, corren el riesgo de ser contagiados del virus que causa la enfermedad por COVID-19, en la medida que están más expuestos a los efectos del virus en caso de contagio que aquellas personas que se encuentran vacunadas.

Conforme al interés del menor de rango constitucional, las autoridades del Estado Mexicano y, por ende, las responsables tienen la obligación de proteger y garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud de la parte quejosa, ponderando la conveniencia de que se le aplique la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad por COVID-19, en la medida en que, conforme a las opiniones técnicas relatadas con anterioridad, es viable la posibilidad de ser aplicada a los menores a partir de los cinco años o más.

Los derechos humanos que están en riesgo, consistentes en el derecho a la salud y el interés superior de la niñez, dada la apertura de las clases presen-



ciales, lo que genera convivencia entre menores y, por tanto, un posible contagio, son de mayor relevancia e implican una situación de riesgo que justifica su protección. No proceder de esta manera da lugar a que el riesgo se potencialice, tomando en cuenta que los menores de edad como la parte quejosa, contraen y propagan el SARS-CoV-2.

La omisión de que se aplique a los menores la vacuna pone en riesgo la protección de su derecho a la salud, atento a que, como ya se expuso, al asistir a clases presenciales y convivir con otros menores, permite concluir que tal omisión tiene efectos positivos en su esfera jurídica, precisamente por ese peligro, por lo que es evidente que existe materia para decretar la medida cautelar en estudio.

Si bien es cierto que la sociedad está interesada en que sea protegido el derecho a la salud, tanto del personal médico que atiende a la población contagiada del virus SARS-CoV-2, como de los adultos, mediante la aplicación de la vacuna en contra de dicho virus, cierto es también que la misma sociedad está interesada en proteger el pleno ejercicio del derecho a la salud de los menores de edad y otorgar la suspensión no conduce a contrariar disposiciones normativas esenciales para el funcionamiento del Estado.

El artículo 4o. constitucional protege el derecho a la salud de todas las personas, pero conforme al interés superior de los menores, las autoridades responsables están obligadas a garantizar el pleno ejercicio de ese derecho en favor de los menores, incluso, el numeral 17, fracción II, de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes ordena que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que se les atienda antes que a las personas adultas en todos los servicios, en igualdad de condiciones.

Conforme a dichas disposiciones de orden público, es mayor el interés de la sociedad en que se garantice con mayor intensidad el pleno ejercicio del derecho a la salud de los menores; de ahí que con la suspensión decretada no se violan disposiciones de orden público ni se causa perjuicio a la sociedad.

Con la medida cautelar no se impide el combate a la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2 pues, en todo caso, corresponde al Estado Mexicano



satisfacer esas necesidades gestionando la forma más eficaz de allegarse de las vacunas y proveer de su aplicación a la población.

Y no demuestra la recurrente que con la aplicación de la vacuna al menor quejoso se altere la administración de las que se dirigen al resto de la población.

Máxime que este Tribunal Colegiado en el recurso de queja QA. 245/2021, en sesión de ocho de noviembre de dos mil veintiuno, determinó solicitar a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios –Cofepris– que emitiera una opinión técnica en la que informara lo siguiente:

(a) Si cuenta con estudios científicos que avalen la seguridad de la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19, denominada Pfizer-BioNTech, en el grupo etario de cinco a once años, ya sea con o sin padecimientos preexistentes que aumenten el riesgo a sufrir una enfermedad severa.

(b) Si a partir del dictamen de veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, por el cual la FDA autorizó el uso de emergencia de tal vacuna en el grupo etario de cinco a once años, es recomendable su aplicación en el menor quejoso, considerando que tiene seis años de edad.

(c) Recomiende el protocolo atinente a la posología que debe aplicarse al niño quejoso, pues en los ensayos clínicos que se han llevado a cabo en el extranjero, las dosis aplicadas a los grupos etarios mayores y menores de 12 años son diferentes, ya que mientras para los mayores de doce años está autorizada la administración de dos dosis de 30 μ –microgramos–, para los menores de esa edad es de sólo 10 μ 1.

Sin embargo, hasta la fecha en que se resuelve este asunto, la autoridad requerida no ha atendido dicha solicitud. Así, ante la ausencia de pronunciamiento de la autoridad reguladora sobre tales aspectos, este tribunal asume la determinación descrita con antelación con la información más reciente que sobre el tema ha emitido la comunidad científica, incluyendo autoridades sanitarias de otras regiones y países.



Por tanto, la falta de decisión por parte de la Cofepris no es pretexto para que las autoridades sanitarias responsables respeten el núcleo duro del derecho fundamental a la salud que le asiste al menor quejoso, en la inteligencia de que existe suficiente investigación científica de la que se pueden allegar para tal efecto.

9.4. Efectos restitutorios.

Conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, aplicable en lo conducente a la suspensión de plano, es posible ordenar el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado, tomando en cuenta la urgencia de la medida y que el quejoso tiene derecho a recibir la vacuna, como parte de la salud pública que se encuentra obligada a otorgar el Estado.

El derecho a la salud, reconocido a nivel constitucional, representa para el Estado la obligación de garantizar a todas las personas el disfrute de servicios de salud por medio de la salud pública, a fin de conseguir su bienestar físico y mental, para así contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades y la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana.

En consecuencia, los actos negativos relacionados con la prestación de servicios básicos de salud, como lo es la aplicación de vacunas, inciden directamente en el derecho fundamental de protección a la salud que el quejoso menor tiene derecho.

9.5. Consentimiento informado.

Las autoridades recurrentes afirmaron que el Juez se extralimitó en sus facultades al dictar la suspensión de plano y al suplir facultades que les corresponden a las autoridades administrativas y no así a las autoridades jurisdiccionales, y que se violan los derechos de los menores a ser escuchados y decidir si quieren vacunarse a través del consentimiento informado, que consiste en que un doctor pregunte a un padre/madre o tutor legal para que dé el permiso a su hijo/a para formar parte de un ensayo clínico, a este documento se le llama consentimiento informado. Y cuando son los niños y niñas de 12 años o mayo-



res quienes expresan su decisión de aceptar participar en un ensayo, lo hacen firmando el documento de asentimiento informado.

Los argumentos mencionados son infundados, ya que con relación al consentimiento informado de los menores de 12 años en adelante para que manifiesten su conformidad con la vacunación y en lo atinente al interés suspensorial, debe considerarse que, en el caso, quien promueve la demanda es F.J.H.M., en representación de su hijo menor de edad de nombre F.J.H.G., de 8 años de edad, anexando a su demanda acta de nacimiento del menor.

Es ilustrativa la tesis número 1a. XLIII/2012 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "CONSENTIMIENTO INFORMADO. DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PACIENTES."¹⁵

Acorde con la tesis aludida, el Máximo Tribunal ha determinado que:

- El consentimiento informado es consecuencia necesaria o explicitación de derechos a la vida, a la integridad física y a la libertad de conciencia, el cual consiste en el derecho del paciente de otorgar o no su consentimiento válidamente informado en la realización de tratamientos o procedimientos médicos.

- Para que pueda intervenir al paciente, es necesario que se le den a conocer las características del procedimiento médico, así como los riesgos que implica tal intervención. A través de éste el paciente asume los riesgos y consecuencias inherentes o asociados a la intervención autorizada, pero no excluye la responsabilidad médica cuando exista una actuación negligente de los médicos o instituciones de salud involucrados.

El consentimiento informado consiste en el derecho del paciente de otorgar o no su consentimiento válidamente informado en la realización de tratamientos o procedimientos médicos. Ya que para poder intervenir al paciente, es necesario que se le den a conocer las características del procedimiento médico, así como los riesgos que implica tal intervención. Y a través de éste, el paciente

¹⁵ Registro digital: 2001271.



asume los riesgos y consecuencias inherentes o asociados a la intervención autorizada, sin que tal cuestión excluya la responsabilidad médica cuando exista una actuación negligente de los médicos o instituciones de salud involucrados.

Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis número 1a. CCLIX/2016 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONSENTIMIENTO INFORMADO EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. HIPÓTESIS DE REPRESENTACIÓN EN LA QUE ESTÁN INVOLUCRADOS MENORES DE EDAD. Pueden existir supuestos en los que el titular del consentimiento informado tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho a la decisión; dentro de estos supuestos destaca la minoría de edad. Al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal dispone, como regla general, que los menores de edad son incapaces; ello hace suponer que no es necesario el consentimiento de éstos para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que se requieran, pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde manifestar su aquiescencia para legitimar la realización de los tratamientos destinados a mejorar las condiciones de salud de sus hijos. No obstante, si respecto al menor de edad son dadas las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, se debe tomar en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento. Surge así el denominado consentimiento por representación, como presupuesto fundamental para garantizar la efectiva protección de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de quienes no están en capacidad de decidir de manera autónoma sobre su propio cuerpo. Ello ocurre, entre otras hipótesis, con los hijos menores de edad frente a sus padres. En este caso, la intervención de los padres ha de ir encaminada a favorecer, en todo momento, la salud del representado."

De la tesis transcrita se aprecia lo siguiente:

- Pueden existir supuestos en los que el titular del consentimiento informado tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho a la decisión.



- Dentro de esos supuestos destaca la minoría de edad. Al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal dispone, como regla general, que los menores de edad son incapaces; ello hace suponer que no es necesario el consentimiento de éstos para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que se requieran, pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde manifestar su aquiescencia para legitimar la realización de los tratamientos destinados a mejorar las condiciones de salud de sus hijos.

- Ahora, si respecto al menor de edad son dadas las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, se debe tomar en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento. Surge así el denominado consentimiento por representación, como presupuesto fundamental para garantizar la efectiva protección de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de quienes no están en capacidad de decidir de manera autónoma sobre su propio cuerpo. Ello ocurre, entre otras hipótesis, con los hijos menores de edad frente a sus padres. En este caso, la intervención de los padres ha de ir encaminada a favorecer, en todo momento, la salud del representado.

Esto es, pueden existir supuestos en los que el titular del consentimiento informado tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho a la decisión; dentro de estos supuestos destaca la minoría de edad pues, al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal dispone, como regla general, que los menores de edad son incapaces; ello hace suponer que no es necesario el consentimiento de éstos para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que se requieran, pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde manifestar su aquiescencia para legitimar la realización de los tratamientos destinados a mejorar las condiciones de salud de sus hijos. Surge así el denominado consentimiento por representación, como presupuesto fundamental para garantizar la efectiva protección de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de quienes no están en capacidad de decidir de manera autónoma sobre su propio cuerpo. Ello ocurre, entre otras hipótesis, con los hijos menores de edad frente a sus padres. En este caso, la intervención de



los padres ha de ir encaminada a favorecer, en todo momento, la salud del representado.

Empero, el Alto Tribunal señaló que si respecto a los menores de edad son dadas las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, debe tomarse en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento.

En este contexto, señala la Secretaría de Salud, ahora una de las partes recurrentes que, en términos generales, según su praxis, se ha establecido que la edad, la capacidad intelectual, la madurez emocional y el estado psicológico deben ser considerados para determinar el peso de la opinión del menor en la decisión final, y cuando se trata de niños de 12 años o mayores quienes expresan su decisión de aceptar participar en un ensayo, lo hacen firmando el documento de asentimiento informado. En este caso, sus padres también deberán firmar el documento de consentimiento informado.

Consecuentemente, es inconcuso que acorde con la praxis de la Secretaría de Salud, tratándose de la vacunación de menores de 12 años de edad contra la COVID-19, no resulta aplicable el consentimiento informado, ya que no están dadas las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, por lo cual no debe tomarse en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento.

En estos casos, la voluntad de los menores se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde manifestar su aquiescencia para legitimar la realización de la vacunación, ya sea de manera expresa o a través de la promoción del juicio pertinente para obtener la vacuna de que se trate.

Así, se destaca que, en estos casos, la intervención de los padres ha de ir encaminada a favorecer, en todo momento, la salud del representado.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis con el número de identificación I.4o.A.15 A (11a.), pendiente de publicación, sustentada por este órgano colegiado, del rubro y contenido siguientes:



CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LOS MENORES QUE CONFORMAN EL GRUPO ETARIO DE CINCO A ONCE AÑOS, TRATÁNDOSE DE LA APLICACIÓN DE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19, SU VOLUNTAD SE SUPLE MEDIANTE EL CONSENTIMIENTO DE SUS PADRES, COMO MANIFESTACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD.

Hechos: Una persona, progenitora de un menor de edad, perteneciente al grupo etario de cinco a once años de edad, reclamó en amparo la omisión de las autoridades de salud del Estado Mexicano de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19, por no estar comprendido en la política pública de prevención de la enfermedad. Las autoridades sanitarias se niegan a aplicar a los menores de ese rango de edades las vacunas, señalando que se violan los derechos de los menores a ser escuchados y decidir a través del consentimiento informado, si quieren recibir la vacuna.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que, tratándose de la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 a menores que conforman el grupo etario de cinco a once años, quien debe otorgar el consentimiento informado son los padres de los menores, como manifestación de la patria potestad.

Justificación: Acorde con el contenido de la tesis número 1a. XLIII/2012 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consentimiento informado consiste en el derecho del paciente de otorgar o no su aprobación válidamente informada en la realización de tratamientos o procedimientos médicos. Asimismo, de conformidad con la tesis número 1a. CCLIX/2016 (10a.), emitida por la mencionada Sala del Alto Tribunal, pueden existir supuestos en los que el titular del consentimiento informado tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho a la decisión, dentro de estos supuestos, destaca la minoría de edad, pues, al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal dispone, como regla general, que los menores de edad son incapaces; y ello hace suponer que no es necesario el consentimiento de éstos para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que se requieran; pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad. Empero el Máximo Tribunal también señaló que, si respecto al menor de edad son dadas las condiciones de madurez, intelect-



tuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, se debe tomar en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento. En este contexto, la propia Secretaría de Salud señaló que, en términos generales según su praxis, ha establecido que la edad para considerar, la capacidad intelectual, la madurez emocional y el estado psicológico, para determinar el peso de la opinión del menor en la decisión final, es cuando se trata de niños de doce años o mayores quienes expresan su decisión de aceptar participar en un procedimiento y lo hacen firmando el documento de asentimiento informado y, en este caso, sus padres también firman de manera conjunta el consentimiento informado. Consecuentemente, es evidente que acorde a la propia praxis de la Secretaría de Salud, tratándose de la vacunación de menores de cinco a once años de edad contra la COVID-19, no resulta aplicable el consentimiento informado directamente de éstos, ya que, no están dadas las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, por lo cual no se debe tomar en cuenta su opinión en el momento de otorgar el consentimiento. Destacando que, en estos casos, su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde exteriorizar su aquiescencia para legitimar la realización de la vacunación, ya sea de manera expresa o a través de la promoción del juicio pertinente para obtener la vacuna de que se trate. Resaltando que, en tales circunstancias, la intervención de los padres ha de ir encaminada a favorecer, en todo momento, la salud del representado.

Por lo expuesto, resulta evidente, por una parte, que no es aplicable al caso el consentimiento informado de los menores de 12 años en adelante (sic), pues la edad del quejoso es de 8 años y, por otra parte, también está acreditado el interés suspensivo, ya que por el rango etario del menor las autoridades se niegan a vacunarlos contra la COVID-19, incluso, en esta vía la autoridad pretende que se deje sin vacunar al menor quejoso por esa misma razón; de ahí lo infundado de las manifestaciones examinadas.

9.6. Efectos de la suspensión de plano.

Resulta inoperante el argumento de las recurrentes en el sentido de que el Juez concedió la medida cautelar sin determinar qué vacuna era viable para



la aplicación del menor quejoso, a pesar de que no todas las marcas de vacunas contra el virus SARS-CoV-2 han sido probadas.

Lo anterior es así, toda vez que parte de una premisa falsa, ya que el a quo sí determinó que la vacuna que se le debe de aplicar al quejoso menor es la de Pfizer-BioNTech.

Sin embargo, este tribunal estima conveniente modificar los efectos de la resolución recurrida. El Juez de amparo otorgó la providencia cautelar para que:

"Sobre tal base, tomando en consideración que dicho criterio jurisprudencial resulta obligatorio para este órgano jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, se debe conceder la suspensión de plano solicitada por la parte quejosa (en tanto que el menor peticionario cuenta con ocho años de edad), para el efecto de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus funciones, en un plazo máximo de veinticuatro horas, incluyan al menor quejoso en la siguiente calendarización para la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech, en los términos autorizados por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), dentro de la circunscripción territorial de la Ciudad de México, por lo que deberán acreditar en el mismo término con copia certificada de las constancias respectivas; lo anterior en una dosis diferenciada, acorde a la edad, peso y demás condiciones del menor de que se trate en cada caso.

"En el entendido de que, previamente a la aplicación de dicho biológico, deberá valorarse si existe alguna situación especial ante la cual pudiera considerarse riesgosa o dañina la vacunación del menor, y explicarse a la parte quejosa, con intervención de sus padres o tutores, la naturaleza y efectos de la vacuna en comento, con el objeto de obtener el consentimiento informado de la quejosa; lo anterior, en términos de la tesis 1a. CCLIX/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 892 del Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2013134, Décima Época, que dice:

"...



"En el entendido de que la presente medida vincula a cualquier autoridad que, aunque no haya sido designada como responsable, por razón de sus funciones pueda cumplir con dicha medida. Hágase del conocimiento de las autoridades responsables y vinculadas a la observancia de esta suspensión, que deben informar sobre las gestiones del cumplimiento de la suspensión de plano concedida dentro del plazo de veinticuatro horas; en el entendido de que si al rendirlo afirmara una falsedad o negara la verdad, en todo o en parte, será sancionada en los términos que señala el Código Penal Federal en lo relativo a las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad, según lo dispuesto en el artículo 262, fracción III, de la propia ley. En el entendido de que si, en razón de su esfera competencial, ninguna de las autoridades responsables está en posibilidad de cumplir con esta medida, deberá informar, dentro del propio plazo de veinticuatro horas, la autoridad que tiene facultades para cumplir con esta medida precautoria y citar el fundamento de dicha competencia."

Si bien consideró procedente el otorgamiento del beneficio de la suspensión, dejó a criterio de la autoridad responsable la celeridad o dilación para concretizar la aplicación de la vacuna contra la COVID-19 a los menores solicitantes.

Los términos en los que el Juez de Distrito dispuso la materialización de la medida protectora resultan contrarios a la exigencia de celeridad que corresponde a la actuación más diligente posible, en aras de sujetarse a la actuación debida para cumplir el mandamiento de procurar la máxima tutela y eficiencia al estar en juego el interés superior de los menores. Es por eso que resulta procedente modificar el acuerdo recurrido en la parte relativa, a efecto de ordenar a las autoridades responsables la aplicación del esquema de vacunación con la mayor celeridad e inmediatez posible.

El Juez Federal no adoptó las medidas necesarias para agilizar la materialización de la medida decretada en el acuerdo recurrido, al hacerla depender del actuar de las autoridades administrativas.

Lo anterior con apoyo en lo previsto en los numerales 15 y 147, párrafo último, de la ley de la materia, al indicar que el órgano jurisdiccional tomará las



medidas necesarias para evitar que se defraude el derecho de los menores, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Ello para no infringir el derecho fundamental de la quejosa de acceso a una medida esencial para la prevención de la mencionada enfermedad epidémica, en términos de los artículos 4o. constitucional,¹⁶ 2, 4 y 6 de la Convención

¹⁶ Aplica a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 136/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, materias constitucional y administrativa, registro digital: 168549, de rubro y texto: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL. La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: a) servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlos; b) servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios; c) servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y, d) otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema. Lo anterior permite advertir que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios, no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlos, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado,



de los Derechos del Niño y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, de los que México es Parte.

Debe ordenarse a la responsable a cargo del programa de vacunación que se aplique al menor F.J.H.G. el esquema completo de la mencionada vacuna (Pfizer-BioNTech) en dos dosis de 10 microgramos administradas con veintidós días de diferencia, debiendo sujetarse a la información vertida en el sentido de las dosis utilizadas y que en forma protocolaria prevé el propio laboratorio para su empleo.

El Juez deberá requerir a las responsables para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, computadas a partir del momento en que quede notificada, previa comunicación a la parte quejosa respecto del momento en que lo ejecutará, designe hora concreta y lugar, el cual debe ser accesible y, en su caso, facilitar su acceso, que cuente con todas las medidas sanitarias necesarias para prevenir el contagio del virus, así como el especialista o médico que aplicará la primera dosis de la vacuna al menor para que, con posterioridad, acuerde la aplicación de la segunda dosis.

No es impedimento a lo anterior que las autoridades recurrentes argumenten desconocimiento sobre protocolos técnicos para la aplicación de tal biológico, pues a ellas corresponde informarse sobre tales cuestiones, precisamente por ser las autoridades sanitarias del Estado. Además, existe información reciente sobre tales tópicos, tan es así que autoridades homólogas en países y regiones diferentes han autorizado la aplicación de la vacuna referida. Sin que las autoridades recurrentes expliquen por qué esa información no le es suficiente para aclarar sus dudas sobre los protocolos a seguir para la vacunación de menores de cinco a once años con tal vacuna. Por tanto, será su responsabilidad aplicar al menor quejoso la vacuna con los protocolos técnicos adecuados.

la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso."



Por tanto, acorde con lo resuelto por el Juez de amparo y ante la ineficacia de los agravios propuestos, debe modificarse la concesión de la suspensión de plano a F.J.H.M., en representación de su menor hijo F.J.H.G., para el efecto de que se le aplique el esquema completo de la vacuna correspondiente contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, en términos de lo resuelto en el presente fallo.

Se desecha la petición de vista al Ministerio Público.

Finalmente, resulta inatendible la petición formulada por la recurrente de dar vista al agente del Ministerio Público Federal, en razón de que la calificación de la regularidad legal de la medida prevista por el Juez de Distrito, como medida cautelar establecida en la normatividad que rige al juicio de amparo, debe ser resuelta por este Tribunal Colegiado, y tal cuestión resulta ajena a las atribuciones de esa diversa autoridad.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se modifica el auto recurrido de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, dictado por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 332/2022.

SEGUNDO.—Se concede la suspensión de oficio y de plano a F.J.H.M., en representación de su menor hijo F.J.H.G., para los efectos precisados por este Tribunal Colegiado.

Notifíquese; y remítase testimonio de esta resolución al Juzgado de Distrito de origen y regístrese la ejecutoria en términos del Acuerdo General 29/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el uso obligatorio del módulo de captura del Sistema Integral de Expedientes, relativo a las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito y, en su oportunidad, archívese el expediente en que se actúa, en el entendido



que de conformidad con el artículo 18, fracción III, inciso c), del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de valoración, depuración, destrucción, digitalización, transferencia y resguardo de los expedientes judiciales generados por los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de marzo de dos mil veinte, este asunto es susceptible de depuración, debiéndose conservar únicamente el escrito de agravios, el auto recurrido, la presente sentencia y el proveído en que se acuerde su archivo.

Así, por unanimidad de votos de los Magistrados Ricardo Gallardo Vara (presidente), Jean Claude Tron Petit y Patricio González-Loyola Pérez, lo resolvió este Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo ponente el último de los nombrados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) y 2a./J. 113/2019 (10a.), y aisladas 1a. CCCXLIII/2015 (10a.) y 1a. CCLIX/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), 2a./J. 40/2020 (10a.) y I.4o.A. J/1 K (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 974 y Undécima Época, Libro 10, Tomo III, febrero de 2022, página 2426, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. XLIII/2012 (10a.), 1a. CXXII/2012 (10a.), 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) y 2a. LVII/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 478 y IX, Tomo 1, junio de 2012, página 260; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 25,



Tomo I, diciembre de 2015, página 256 y 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 420, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LOS MENORES DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19. ES INAPLICABLE A ESE GRUPO ETARIO, AL NO TENER LAS CONDICIONES DE MADUREZ, INTELLECTUALES Y EMOCIONALES PARA COMPRENDER SU ALCANCE, POR LO QUE SU VOLUNTAD SE SUPLE MEDIANTE EL CONSENTIMIENTO DE SUS PADRES, COMO MANIFESTACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD.

Hechos: Una persona, en representación de su hija menor de edad, perteneciente al grupo etario de cinco a once años de edad, promovió juicio de amparo indirecto contra la omisión de las autoridades de salud del Estado Mexicano de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19, por no estar comprendido en la política pública de prevención de la enfermedad. El Juez de Distrito concedió la suspensión de oficio y de plano para el efecto de que se inocule a la menor de edad; sin embargo, las autoridades sanitarias se niegan a aplicarla, al considerar que se viola su derecho humano a ser escuchada y a decidir a través del consentimiento informado, si quiere recibir la vacuna.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que, tratándose de la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 a menores que conforman el grupo etario de cinco a once años, no es aplicable el consentimiento informado, al no tener las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender su alcance, por lo que son los padres de los menores quienes deben otorgarlo, como manifestación de la patria potestad.

Justificación: Lo anterior, porque conforme a las tesis aisladas 1a. XLIII/2012 (10a.) y 1a. CCLIX/2016 (10a.), sustentadas por la Primera Sala de la



Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consentimiento informado es el derecho del paciente de otorgar o no su aprobación válidamente informada en la realización de tratamientos o procedimientos médicos, y pueden existir supuestos en los que su titular tenga una limitación para ejercer totalmente su derecho a la decisión, dentro de estos supuestos destaca la minoría de edad; al respecto, el artículo 23 del Código Civil Federal prevé, como regla general, que los menores de edad son incapaces y ello supone que no es necesario su consentimiento para adelantar los procedimientos hospitalarios o quirúrgicos que requieran, pues su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad. Empero, el Máximo Tribunal también sostuvo que si el menor de edad tiene las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud, se debe tomar en cuenta su opinión en el momento del otorgamiento del consentimiento. En este contexto, la Secretaría de Salud ha señalado que la edad para considerar la capacidad intelectual, la madurez emocional y el estado psicológico para determinar el peso de la opinión del menor de edad en la decisión final, es cuando se trata de niños de doce años o mayores, quienes expresan su decisión de aceptar participar en un procedimiento firmando el documento de consentimiento informado, junto con sus padres. Consecuentemente, acorde con la propia praxis de la secretaría citada, tratándose de la vacunación de menores de cinco a once años de edad contra la COVID-19, no es aplicable su consentimiento informado, ya que no tienen las condiciones de madurez, intelectuales y emocionales para comprender el alcance del acto médico sobre su salud. En estos casos, su voluntad se suple mediante el consentimiento de sus padres, como manifestación de la patria potestad, y es a éstos a quienes les corresponde exteriorizar su aquiescencia para legitimar la vacunación, ya sea de manera expresa o a través de la promoción del juicio pertinente para obtenerla y, en tales circunstancias, la intervención de los padres debe favorecer, en todo momento, la salud del representado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.4o.A. J/2 A (11a.)



Queja 87/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General, en representación de la Secretaría de Salud. 10 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Queja 123/2022. Subdirector de Recursos Administrativos adscrito a la Oficina de la Abogada General, en representación de la Secretaría de Salud. 28 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.

Queja 82/2022. Subdirector de Recursos Administrativos, adscrito a la Oficina de la Abogada General de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud, del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud y del titular de la Dirección General de Promoción de la Salud. 28 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Queja 102/2022. Secretario de Salud y otros. 29 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

Queja 138/2022. Subdirector de Recursos Administrativos, adscrito a la Oficina de la Abogada General, en representación de la Secretaría de Salud y del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, todos de la Secretaría de Salud. 4 de abril de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Elías Elías Brown Guerrero.

Nota: Las tesis aisladas 1a. XLIII/2012 (10a.) y 1a. CCLIX/2016 (10a.), de títulos y subtítulos: "CONSENTIMIENTO INFORMADO. DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PACIENTES." y "CONSENTIMIENTO INFORMADO EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. HIPÓTESIS DE REPRESENTACIÓN EN LA QUE ESTÁN INVOLUCRADOS MENORES DE EDAD." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 478; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 892, con números de registro digital: 2001271 y 2013134, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ESTÁN FACULTADOS PARA SUPERVISARLA, RESPECTO DE LAS FISCALÍAS A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y PROFESIONALISMO.

DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ FACULTADO PARA SUPERVISARLA DE MANERA EFECTIVA RESPECTO DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA.

REGISTRO NACIONAL DEL DELITO DE TORTURA (RENADET). LA OMISIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA DE ESTABLECER LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA NECESARIA PARA SU OPERACIÓN, A PESAR DE HABER TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL PARA ELLO Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA DEL FISCAL ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA, DE INSCRIBIR A LA VÍCTIMA DE ÉSTA O DE MALOS TRATOS EN EL RENADET, ACTUALIZAN UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN UNA COMPETENCIA DE CARÁCTER OBLIGATORIO.

VISTA AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. PROCEDE OTORGARLA POR LA OMISIÓN DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE SUPERVISAR QUE EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA A SU CARGO, LLEVARA A CABO UNA INVESTIGACIÓN CON LA DEBIDA DILIGENCIA, PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA, A FIN DE QUE DETERMINE SI CONSTITUYE UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

AMPARO EN REVISIÓN 69/2021. 17 DE FEBRERO DE 2022.
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: RICARDO PAREDES CALDERÓN. SECRETARIO: MARIO ALBERTO GARCÍA ACEVEDO.



CONSIDERANDO:

X. Decisión. El concepto de violación formulado por la parte quejosa es fundado y suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

Para facilitar la comprensión del asunto, en un primer momento conviene relatar algunos de los antecedentes que se desprenden de la investigación que fue remitida por la Ministerio Público encargada de la integración de la indagatoria respectiva, señalada como responsable, a fin de estar en condiciones de conocer el contexto del asunto (A).

De manera subsecuente, emitiremos un pronunciamiento sobre los actos reclamados en el escrito inicial de la demanda de amparo, relativos a la indebida integración de la investigación de origen y su respectiva supervisión (B).

Posteriormente, analizaremos los actos que fueron materia de la ampliación de la demanda de amparo, relativos al Registro Nacional del Delito de Tortura (C).

Y, finalmente, delimitaremos cuáles serán los efectos de la concesión de amparo (D).

(A) Antecedentes del asunto.

Del análisis de las constancias que integran la averiguación previa ***** , que se remitieron como complemento al informe justificado rendido por la agente del Ministerio Público señalada como responsable, se advierte lo siguiente:

1. Mediante acuerdo de seis de julio de dos mil quince, dictado en la causa ***** , el Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas dio vista a la Procuraduría General de la República para que, en el ámbito de sus competencias, se pronunciara en relación con diversas manifestaciones vertidas por ***** y otros, en las que refirieron haber sido objeto de malos tratos y/o torturas.

2. Con motivo de lo anterior, el veintiuno de julio de dos mil quince, el agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa 44 de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes



Especiales, dependiente de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la entonces Procuraduría General de la República, inició el acta circunstanciada ***** y ordenó que se llevaran a cabo las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

3. Mediante oficio con terminación *****, de veintiuno de julio de dos mil quince, el Ministerio Público informó al juzgado de procesos el inicio del acta circunstanciada y solicitó diversas copias para su sustanciación. Mismas que se remitieron mediante oficio que derivó del acuerdo de trece de agosto de dos mil quince, dictado por la autoridad judicial.

4. El veintidós de marzo de dos mil dieciséis, se determinó procedente elevar a averiguación previa el acta circunstanciada de origen.

5. Atento a lo anterior, el veintitrés de marzo de dos mil dieciséis el agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa 44 de la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura, de la entonces Procuraduría General de la República, inició la indagatoria *****.

6. Sin que se realizara diversa diligencia de investigación, el treinta de agosto de dos mil dieciséis la agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, se abocó al conocimiento e integración de la citada investigación.

7. El ocho de marzo de dos mil diecisiete, se ordenó enviar oficio al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada, para que se remitiera la ficha de registro de la posible víctima del delito denunciado.

8. El diecinueve de julio de dos mil diecisiete, se ordenó remitir un oficio al coordinador de Servicios Periciales de la entonces Procuraduría General de la República, a fin de que informara si en sus registros existía algún antecedente o dictamen relacionado con los posibles malos tratos denunciados por las víctimas de dicha averiguación previa.



9. El veinte de diciembre de dos mil diecisiete, se ordenó girar oficio a la División de Investigación de la Policía Federal, con el objeto de que los servidores públicos –sin referir cuáles– informaran sobre el posible paradero de las víctimas que denunciaron los malos tratos.

10. Mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, se realizaron las adecuaciones administrativas con motivo de la creación de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura; en esencia, únicamente se adecuó la fundamentación para la actuación de la mesa y la denominación que permite identificarla.

11. El catorce de septiembre de dos mil dieciocho, se ordenó remitir oficio al Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de que se informara si contaba con el dictamen elaborado con base en el Protocolo de Estambul, a las víctimas de la investigación y, de ser así, se sirviera remitir copias del mismo.

12. El quince de febrero de dos mil diecinueve, se ordenó realizar una búsqueda en Internet de las posibles víctimas, a fin de estar en condiciones de determinar su paradero.

13. El cuatro de julio de dos mil diecinueve, se ordenó girar oficio al coordinador general de Centros Federales, para que informara si las víctimas se encontraban presas en algún centro de reclusión.

14. El veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, la agente ministerial integradora tuvo por recibido un oficio del agente del Ministerio Público de la Federación, en funciones de fiscal supervisor de la Unidad de Atención y Determinación Inmediata de la FEIDT, en el cual le informó que, el ahora quejoso presentó una denuncia, mediante la cual hizo del conocimiento posibles hechos con apariencia de delito cometidos en detrimento, entre otros, de *****.

– Actuaciones que obran luego de la promoción del juicio de amparo (doce de noviembre de dos mil diecinueve).

15. Telegrama de catorce de enero de dos mil veinte, dirigido al Juzgado Segundo de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, a fin de soli-



citarle copia de diversas constancias de la causa ***** (de la cual emanó la denuncia de hechos respectiva).

16. Entre enero y julio de dos mil veinte, se giraron diversos oficios para recabar diversas copias de la causa penal donde se denunciaron los hechos que son materia de investigación, se remitieron diversos exhortos para llevar a cabo entrevistas y estudios de diversas víctimas diferentes a *****.

17. El dos de julio de dos mil veinte, la licenciada María Teresa Silva Arias se abocó al conocimiento de la indagatoria correspondiente.

18. Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, ordenó rendir el informe justificado relacionado con el presente juicio constitucional.

19. En la misma fecha, la agente del Ministerio Público integradora, señalada como responsable, ordenó que se llevaran a cabo diversas diligencias para continuar con la integración de la indagatoria de donde deriva el acto reclamado.

(B) Análisis de los actos reclamados en el escrito inicial de la demanda de amparo.

A fin de facilitar la comprensión del presente apartado, en un primer momento nos enfocaremos en emitir un pronunciamiento sobre el acto reclamado a la agente del Ministerio Público de la Federación, Instructora Número 01-A, de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, consistente en la dilación en la integración y determinación (para la posible judicialización) de la averiguación previa ***** (B.1.), pues dicha determinación tendrá impacto en el posicionamiento que se sostendrá sobre las omisiones que fueron materia del escrito inicial.

De forma que, en un segundo subapartado haremos un pronunciamiento sobre las omisiones de supervisión reclamadas a diversas autoridades responsables (B.2.).

B.1. Sobre la indebida dilación en la integración y determinación de la averiguación previa de origen.



El demandante de la protección constitucional aduce, sustancialmente, que la autoridad responsable transgredió el derecho fundamental a una pronta, completa y eficaz (sic) acceso a la justicia –derecho que, sostiene, se encuentra consagrado a nivel constitucional y convencional–, porque ha transcurrido un plazo excesivamente razonable para que lleve a cabo los actos de investigación que permitan determinar lo que en derecho corresponda, sobre la investigación de origen.

Como se sostuvo al inicio de esta consideración jurídica, es sustancialmente fundado el concepto de violación que se examina, atento a las consideraciones que enseguida se expresan.

El párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

"Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Tal artículo constitucional contempla el derecho fundamental de tutela jurisdiccional o acceso a la justicia, el cual 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, esto es, sin obstáculos, a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Tal postulado descansa, a su vez, en los siguientes principios:

1. Justicia pronta: Conforme a la cual las autoridades se encuentran constreñidas a dirimir los conflictos sometidos bajo su potestad, dentro de los términos y plazos que para tal efecto prevean las leyes;



2. Justicia completa: La autoridad que conoce del asunto, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelve si asiste razón al gobernado sobre los derechos en disputa, analizando todos y cada uno de los puntos debatidos;

3. Justicia imparcial: Descansa en brindar certeza y seguridad jurídica al gobernado de que el fallo que se emita en la controversia de la cual forma parte, esté apegado a derecho y no exista inclinación hacia alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

4. Justicia gratuita: Radica en que los órganos del Estado y los funcionarios encargados de su impartición no cobrarán a las partes en contienda contribución alguna.

Al respecto, tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, con número de registro digital: 171257, de rubro siguiente:

"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."

Por tanto la autoridad, para emitir una determinación en ejercicio de sus funciones, debe ajustar su proceder a los plazos que el legislador instituyó en la ley.

Aspecto que debe observarse en todo procedimiento, incluso en actos de averiguación del delito y delincente, donde el fiscal investigador está constreñido a actuar con la diligencia necesaria para la pronta, expedita y debida procuración de justicia, proceder que permitirá que su actividad se desarrolle dentro de un marco normativo que brinde certeza y seguridad jurídica al justiciable.



Ante el contexto expuesto, además, resulta pertinente tener en cuenta lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 35/99.³

En el citado precedente, se retomaron algunos criterios relacionados con la posibilidad de someter a control constitucional los actos del Ministerio Público, relativos al no ejercicio de la acción penal derivado, principalmente, de la reforma constitucional de enero de mil novecientos noventa y cinco.⁴

Sin embargo, para efectos del presente estudio, la Primera Sala refirió que la inactividad del Ministerio Público en la averiguación previa produce los mismos, o aún más graves, efectos que los de una resolución expresa de no ejercicio de la acción penal, en atención a los antecedentes legislativos de la reforma, partiendo desde la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, hasta los dictámenes formulados por las Comisiones encargadas por las colegisladoras Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de los cuales se puede desentrañar el propósito perseguido al efecto por el Poder Revisor de la Constitución.

De la entonces iniciativa de reforma constitucional, precisada párrafos atrás, la Primera Sala destacó que puso de relieve el reconocimiento del Ejecutivo Federal de que el desempeño ministerial y policial no siempre es eficaz, en la medida en que no siempre está dotado de técnica, ética y compromiso de servicio, lo cual acrecenta la desconfianza hacia las instituciones.

³ Fallada el 17 de enero de 2001.

⁴ Se citó la jurisprudencia P./J. 128/2000 y la tesis P. CLXIV/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, diciembre de 2000, página 5 y VI, diciembre de 1997, página 56, con números de registro digital: 190691 y 197237, de rubros siguientes:

"ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA." y "ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES."



Lo anterior, continuó su estudio el órgano invocado, "trae consigo la necesidad de someter al control de órganos distintos del Ministerio Público, las resoluciones de éste sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede sin ser perseguido sin la correspondiente justificación jurídica; en la inteligencia de que, originalmente le corresponde al legislador ordinario definir la vía y autoridad competente para sujetar al control de legalidad tales resoluciones, a fin de zanjar con ello un antiguo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto."

Siguiendo con el análisis de los procesos legislativos, subrayó que el dictamen aprobatorio de la Cámara de Senadores sobre la iniciativa presidencial destacó, como elementos determinantes, el hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercitar la acción penal; por otro, que se abata la impunidad y, además, que se impida que por actos de corrupción la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales; destacándose con ello el interés del Constituyente Permanente de eliminar de raíz algunas causas que generan desconfianza de los ciudadanos en las autoridades, al señalar expresamente que en muchas ocasiones las denuncias no son atendidas y, en otras, el Ministerio Público no actúa, por lo cual la víctima queda al margen del proceso.

Por su parte, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados puso de relieve y cristaliza el propósito expreso del Constituyente Permanente, de elevar al rango de garantía individual el derecho del querellante o denunciante, de la víctima del delito o de los familiares de éste, o de los interesados legalmente, de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica.

Tomando en cuenta el escenario descrito, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que los antecedentes legislativos fueron reveladores que la intención del Poder Revisor de la Constitución, con la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Carta Magna –en su texto vigente en ese momento–, fue la de reconocer que las resoluciones que dicte el Ministerio Público



dentro del periodo de la averiguación previa no pueden ser negligentes o arbitrarias, ni mucho menos que por actos de corrupción quede algún delito sin ser perseguido, además de que es menester brindar de nueva cuenta confianza y seguridad a los gobernados en sus instituciones, al saber que su indagatoria no será archivada o enviada a reserva por un simple acuerdo unilateral de autoridad.

En este último aspecto, agregó "los antecedentes legislativos hacen especial énfasis en el estado de indefensión en el que se encontraban los gobernados ante la falta de un medio jurisdiccional para impugnar el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, pues en los hechos las omisiones del Ministerio Público no podían ser sujetas a un control de legalidad, omisiones que traían consigo el que las denuncias de los ciudadanos no fueran atendidas por falta de actuación de dicha institución, lo cual generaba inseguridad jurídica para el gobernado, misma que se pretendió abatir con la iniciativa de reforma al cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal. Estos mismos efectos, consignados en todos y cada uno de los antecedentes legislativos reseñados con anterioridad, y más graves aún, son los que se producen con la inactividad del Ministerio Público para emitir algún pronunciamiento con el que se dé por concluida la etapa de averiguación previa."

Esto es así, toda vez que la averiguación previa es la primera fase procedimental penal, durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas diligencias necesarias para acreditar, en el caso del sistema penal mixto, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, a fin de optar por el ejercicio o la abstención de ejercitar la acción penal, según se desprende del artículo 19 de la Constitución Federal –en su texto anterior a la reforma de junio de dos mil ocho–.

Por lo anterior, es posible distinguir dos momentos o fases esenciales dentro de una averiguación previa, consistentes, la primera, en la función de investigación propiamente dicha, a través de la cual el Ministerio Público se allega de pruebas y elementos de convicción con respecto al acreditamiento del cuerpo del delito y a la probable responsabilidad del inculgado.

Mientras tanto, la segunda se presenta en el supuesto de que se acrediten ambos elementos, caso en el cual, el Ministerio Público estará en condiciones



de fundar y motivar el ejercicio de la acción penal, salvo que exista algún impedimento legal.

Por tanto, antes de que el Ministerio Público pueda optar por el ejercicio o no de la acción penal, por enviar a reserva una indagatoria, o bien, acordar lo que en su caso proceda, deberá agotar la investigación de los hechos puestos a su consideración, a fin de calificar si se está en presencia o no de un delito.

Esto quiere decir que la decisión que adopte será precedida de una investigación o de una serie de actuaciones, de suerte que si el Ministerio Público no se pronuncia sobre los resultados de tal actividad, con el paso del tiempo esa abstención producirá el mismo efecto que el de una resolución expresa de desistimiento o de no ejercicio de la acción penal, con la gran diferencia de que el particular quedará en total y absoluto estado de indefensión, al desconocer si los hechos denunciados realmente constituyen o no delitos, o bien, cuáles son las causas, motivos o circunstancias que tomó en cuenta la representación social para no ejercitar la acción penal.

Dicho en otras palabras, el no ejercicio o desistimiento de la acción penal se puede lograr por una determinación expresa del Ministerio Público sobre el particular, hipótesis que no presenta ningún problema de interpretación, toda vez que se hallaba claramente establecida en el entonces cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, o bien, omitiendo el dictado de una resolución en la que determine lo que conforme a derecho corresponda, con lo cual se alcanza la finalidad que precisamente quiso combatir el Constituyente Permanente, al reconocer que, en muchas ocasiones, las denuncias de los ciudadanos no son atendidas y que, en otras, el Ministerio Público no actúa, con lo cual la víctima del delito queda al margen del proceso y los delitos quedan injustificadamente sin persecución.

En efecto, sostuvo la Primera Sala, del análisis de los antecedentes legislativos claramente se desprende que el propósito de la iniciativa fue el de eliminar cualquier vestigio de corrupción, impunidad, negligencia o arbitrariedad por parte de la autoridad encargada de perseguir los delitos por imperativo constitucional, propósitos todos ellos que podrían alcanzarse fácilmente por el propio Ministerio Público al archivar la denuncia o querrela del particular, sin que tal resolución admita medio de impugnación alguno.



Por lo anterior, continuó desarrollando su argumento, sostener que no es procedente el amparo indirecto en contra de la abstención del Ministerio Público de pronunciarse sobre los resultados arrojados por la averiguación previa, implicaría solapar el total y absoluto estado de indefensión e inseguridad jurídica en el que quedaría el gobernado.

A partir de las relatadas consideraciones y en lo que interesa para el pronunciamiento que aquí se emite, tenemos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que cuando el Ministerio Público se abstiene de pronunciarse en la averiguación previa, su proceder debe quedar sujeto a control jurídico constitucional, para evitar que, en su caso, resulte injustificado y violatorio, en principio, de la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, que albergan el principio de legalidad, conforme al cual todos los actos de autoridad deben ajustarse a los lineamientos constitucionales, pues las autoridades sólo pueden realizar aquello que la ley les permite, además de que deben encontrarse debidamente fundados y motivados.

Asimismo, la abstención de pronunciarse en la averiguación previa puede ser susceptible de violar en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de éste, o del interesado legalmente por la comisión del delito, la garantía de seguridad jurídica, consistente en poder exigir y obtener la persecución de los delitos.

Además, tal omisión, en caso de ser arbitraria, afectaría los intereses de la sociedad y, por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle, en su caso, de la posibilidad de obtener la reparación del daño.

Inclusive, sostuvo el citado órgano, tal abstención puede equipararse a la transgresión del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Federal, toda vez que el denunciante o querellante está solicitando y esperando que la autoridad competente practique una averiguación ministerial y proceda a actuar de conformidad con los resultados de la misma.

Conforme a lo anterior, si la abstención del Ministerio Público de emitir algún pronunciamiento como resultado de la averiguación previa, bien puede resultar



violatoria de las garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo es plenamente procedente para reclamarlas, sin tener que esperar para ello a que previamente se instrumente la vía jurisdiccional ordinaria, la que al legislarse y entrar en vigor será, en todo caso, el medio de defensa ordinario que tenga que agotarse previamente al amparo, en atención al principio de definitividad que rige a éste; de ahí que, se insiste, por el momento el juicio constitucional puede promoverse en forma inmediata.

Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que "no obsta para lo anterior el hecho de que ni la Constitución ni la ley establezcan un plazo determinado para que el Ministerio Público resuelva lo que corresponda dentro de la averiguación previa, pues según se ha establecido anteriormente, el solo transcurso del tiempo puede afectar la esfera jurídica del gobernado, toda vez que los efectos de tal omisión son idénticos o, incluso, más graves a los que se producen con una resolución expresa de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, siendo que en un Estado de derecho no puede admitirse que la autoridad aplaze indefinidamente la resolución a una petición del gobernado."

De las consideraciones relatadas, entre otra, se emitió la jurisprudencia 1a./J. 24/2001, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 189683, de rubro siguiente:

"JUECES DE DISTRITO. ESTÁN FACULTADOS PARA APRECIAR SI HA TRANSCURRIDO UN PLAZO RAZONABLE PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO EMITA ALGÚN PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DEL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y PARA, EN SU CASO, IMPONERLE UNO PARA QUE DICTE LA RESOLUCIÓN QUE CORRESPONDA COMO RESULTADO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA."

En el caso analizado y conforme a los antecedentes narrados en el apartado que antecede (A), los Magistrados integrantes de este órgano colegiado afirmamos que la autoridad investigadora integradora ha incurrido en la transgresión que reclama el peticionario de amparo, pues derivado del análisis de las constancias que integran la averiguación previa ***** , se advierte que han existido periodos injustificados de inactividad investigadora.



Se afirma lo anterior, porque desde el inicio de la indagatoria (veintitrés de marzo de dos mil dieciséis), se advierten un sinnúmero de dilaciones para la debida integración de esa indagatoria.

De hecho, del análisis de los antecedentes (A) se advierte que la entonces autoridad ministerial integradora se limitó a realizar algunas diligencias que, más que permitieran esclarecer los hechos denunciados, se trata de actos aparentemente administrativos (y con una intermitencia temporal amplia e injustificada) para, aparentemente, integrar la averiguación previa de origen.

Máxime que por la naturaleza jurídica de los hechos investigados, en el caso, relacionados con actos de tortura ejercidos contra los denunciados, se requiere de controles y medidas reforzadas, a fin de garantizar que la investigación sea diligente.

Una de las características más importantes que ha sido reconocida por el derecho interamericano y que se ha adoptado en sede interna, es la inmediatez en los actos de investigación, a fin de garantizar y estar en condiciones de que las mismas tengan una posibilidad de rendir frutos.

Sobre la temática, es importante tener en cuenta los casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú contra los Estados Unidos Mexicanos, en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a nuestro país, entre otras cosas, por no emprender investigaciones inmediatas, eficaces, serias e independientes, tratándose de contextos sobre violaciones graves a los derechos humanos (como es el caso de la tortura).

En suma, resulta importante tener en cuenta el expediente varios 1396/2011, del índice del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ en el que, derivado del cumplimiento que se emitió a citados fallos, se destacó que las obligaciones positivas adjetivas que debe cumplir el Estado Mexicano, tratándose de actos de tortura, son –mínimamente– los siguientes:

⁵ Del precedente invocado se emitió el criterio P. XXI/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 233, con número de registro digital: 2009996, de rubro siguiente: "ACTOS DE TORTURA. OBLIGACIONES POSITIVAS ADJETIVAS QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO."



I. La investigación de dichos actos debe llevarse a cabo de oficio y de forma inmediata;

II. También debe ser imparcial, independiente y minuciosa, con el fin de determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento;

III. Corresponde a las autoridades judiciales garantizar los derechos del ofendido, lo que implica obtener y asegurar toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura alegados;

IV. El Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los ofendidos, de manera que puedan efectuar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas para la práctica de su profesión;

V. Cuando una persona alega haber sido víctima de un acto de tortura, el Estado debe verificar, en primer lugar, la veracidad de dicha denuncia, a través de una investigación llevada a cabo con la debida diligencia; y,

VI. La carga de la prueba de este tipo de hechos recae en el Estado, por lo que no es válido que se argumente que el denunciante no probó plenamente su denuncia para descartarla.

Ante el escenario descrito, se requiere que la autoridad investigadora, en el ámbito de su competencia, determine oportunamente las acciones pertinentes para la adecuada integración de la indagatoria y la concluya en el sentido que decida.

Destacando que hasta la presentación de la demanda de amparo ha prevalecto esa dilación en la indagatoria e, incluso, con posterioridad (al momento de rendir su informe justificado) la Ministerio Público responsable no la ha determinado.

Aspectos que denotan una conducta displicente en la autoridad investigadora responsable, ya que desde el veintitrés de marzo de dos mil dieciséis, cuando



la inició y hasta el once de agosto de dos mil veinte, continúa sin determinarla, sin que se justifique tal dilación.

En ese orden de ideas, se concluye que existe un retraso considerable e injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa, dada la inactividad de la autoridad investigadora.

Asimismo, este órgano constitucional no pasa desatendido que en la misma fecha en que ordenó rendir el informe justificado (once de agosto de dos mil veinte), derivado de la tramitación del juicio de amparo analizado, ordenó que se llevaran a cabo diversas diligencias para continuar con la integración de la indagatoria de origen.

Sin embargo, dicha circunstancia no es suficiente para sostener que han cesado los efectos del acto reclamado, pues del análisis de la contradicción de tesis invocada en párrafos atrás, se advierte que los órganos de control constitucional deben fungir como una garantía institucional que permita asegurar y salvaguardar los derechos de los gobernados y, con ello, evitar cualquier lesión que pudiera generarse derivado del actuar o falta de actuar de las autoridades públicas.

Y, de forma específica, tratándose de la integración de una investigación, el objetivo del control constitucional es determinar un plazo para que el Ministerio Público emita un pronunciamiento respecto del ejercicio o no de la acción penal.

Porque como lo sostuvo la Primera Sala, la inactividad del Ministerio Público en la averiguación previa produce los mismos o aún más graves efectos que los de una resolución expresa de no ejercicio de la acción penal.

Por tal motivo, las alegaciones que formuló la agente del Ministerio Público responsable al rendir su informe justificado, con las que pretendió sostener la negativa del acto reclamado son, en su conjunto, infundadas, pues como se indicó, del panorama expuesto se puso de manifiesto que su actuar no ha sido diligente en la integración de la indagatoria correspondiente.



De ahí que le asista la razón al peticionario de amparo en la alegación que formula y, como se anticipó, lo procedente será conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados, para los efectos que se precisarán en el apartado (D) de esta consideración jurídica.

B.2. Sobre las omisiones de supervisar la debida integración de la indagatoria correspondiente.

Ahora, en este subapartado nos ocuparemos de emitir un pronunciamiento sobre las omisiones siguientes:

Autoridades responsables	Actos reclamados
2) Javier Pérez Durón, titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.	ii) Omisión de supervisar de manera diligente y efectiva que el agente del Ministerio Público de la Federación investigue los delitos con la debida diligencia en la indagatoria.
3) Sara Irene Herrerías Guerra, titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.	iii) Omisión de supervisar que el titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura investigue los delitos con la debida diligencia en la averiguación previa.
4) Alejandro Gertz Manero, titular de la Fiscalía General de la República.	iv) Omisiones en la coordinación y supervisión de la actuación de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, en las que ha delegado su función investigadora.

Al respecto, debe decirse que este órgano colegiado ya ha emitido un pronunciamiento sobre un contexto similar al aquí analizado, al resolver los amparos en revisión ***** , ***** , ***** , ***** y *****.⁶

⁶ Resueltos el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca, el Magistrado Ricardo Paredes Calderón y el secretario en funciones de Magistrado Daniel Guzmán Aguado.



Por tal motivo, en el presente apartado se adoptará una posición similar, a fin de dar continuidad al criterio sostenido por este órgano colegiado, a pesar de su nueva integración.

Como se precisó líneas atrás, el quejoso reclama que las autoridades responsables no han llevado a cabo las facultades que las leyes le asignan, de conformidad con su respectivo encargo.

Lo que significa que en el presente apartado se reclama un acto de naturaleza negativa, en la medida en que las autoridades responsables no han demostrado haber llevado a cabo sus facultades de supervisión a determinado subalterno.

Para facilitar la comprensión del presente apartado, en un primer momento haremos referencia al contexto normativo y jurisprudencial, con base en el cual debe evaluarse la configuración de un acto omisivo, frente a los derechos del gobernado, tratándose del juicio constitucional (1).

Posteriormente, emitiremos un pronunciamiento, de forma específica, en relación con las omisiones y respectivas obligaciones que rigen el actuar de las autoridades que se señalaron como responsables (2).

En primer lugar, haremos referencia a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (2.1.).

Posteriormente, analizaremos las obligaciones del procurador General de la República (2.2.).

Finalmente, emitiremos un pronunciamiento sobre la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (2.3.).

(1) Marco normativo para evaluar omisiones cuando se señalan como actos reclamados en el juicio de amparo.

Para analizar los planteamientos que hace valer el peticionario de amparo, tomando en cuenta la ejecutoria que sustenta el criterio que citó en su escrito



de agravios, no debemos perder de vista que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 323/2014,⁷ sostuvo que la ley reglamentaria establece que corresponde al quejoso demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso, la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es constitucional.

Aspecto que fue retomado por la referida Primera Sala en el amparo en revisión 635/2019,⁸ donde especificó que la afirmación indicada proviene del contenido del párrafo cuarto del artículo 117 de la ley reglamentaria.⁹

Sin embargo, cuando el acto reclamado consista en la falta de ejercicio de las facultades de la autoridad (omisión), precisó la Primera Sala (en ambos precedentes citados), se genera una presunción de inconstitucionalidad que debe desvirtuarse, en todo caso, por las autoridades que fueron señaladas como responsables.

Posicionamiento que se traduce, en otras palabras, que tratándose de hechos negativos –como el analizado, al ser una omisión– debe desvirtuarse con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad o, en su caso, probar que la señalada como responsable no tiene capacidad legal para actuar en los términos planteados por el promovente del amparo; última hipótesis precisada por este Tribunal Colegiado.

⁷ Fallado el 11 de marzo de 2015.

⁸ De la resolución del asunto invocado, se emitió la tesis 1a. IV/2021 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo II, marzo de 2021, página 1215, con número de registro digital: 2022760, de rubro siguiente: "ACTOS OMISIVOS. DETERMINACIÓN DE SU CERTEZA CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO INDIRECTO EL NO EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE UNA AUTORIDAD."

⁹ "Artículo 117.

"...

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta ley."



Un planteamiento como el indicado, refirió la Primera Sala, es congruente con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁰ de aplicación supletoria, como lo dispone el artículo 2o. de la Ley de Amparo. Disposición complementaria que dispone que el que niega no está obligado a probar, salvo que el hecho envuelva una afirmación expresa de un hecho.

Entonces, para evaluar si en la especie se configuró –o no– una omisión atribuible a las autoridades señaladas como responsables, en los términos planteados por el quejoso, en primer lugar, es necesario atender al contenido de los informes con justificación, a fin de tener un contexto completo para poder emitir un pronunciamiento sobre el planteamiento formulado.

Así, un acto omisivo será cierto o inexistente, independientemente de las manifestaciones de la responsable, en función de las obligaciones constitucionales o legales que ineludiblemente estaba constreñida a realizar, sean éstas en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, o bien, en forma aislada y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma.

En efecto, para que exista una conducta cualificada jurídicamente como omisión, no basta con una referencia al curso de una actuación humana (un no hacer), sino que se requiere un elemento normativo previo, que hace previsible el actuar que no se llevó a cabo, es decir, sólo se omite algo en el contexto en que es relevante una actuación determinada, porque existe una obligación que así lo indica.

En otras palabras, omitir no es un mero no actuar, sino un no actuar como se espera o como se está obligado.

Así, para que exista una omisión se deben reunir dos elementos, a saber:

I. Uno deóntico. Una obligación de hacer, a cargo del sujeto de derecho a quien se le imputa el acto omisivo, impuesta por una norma jurídica, ya sea una

¹⁰ "Artículo 82. El que niega sólo está obligado a probar:

"I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

"II. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y

"III. Cuando se desconozca la capacidad."



ley (regla de conducta general, abstracta e impersonal), o por una resolución judicial o administrativa (regla de conducta particular, concreta y personal); y,

II. Uno óntico o fáctico. Una conducta pasiva ante esa obligación, esto es, un no hacer.

Con base en la diferencia entre omisión y no hacer, para verificar la certeza de los actos omisivos se debe examinar si la autoridad a la que se le atribuye se encuentra constreñida a actuar en el sentido que pretende el quejoso, ya sea por la existencia del precepto legal que así lo disponga, o bien, de una resolución judicial o administrativa que así lo ordene.

Lo anterior tiene sustento en la tesis 1a. XXIV/98, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 53, con número de registro digital: 196080, de rubro siguiente:

"ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO."

2.1. Sobre las omisiones atribuidas a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

Para seguir una metodología que permita mejorar la comprensión del pronunciamiento que se llevará a cabo en las líneas subsecuentes, para comenzar, nos enfocaremos en atender los planteamientos formulados por la fiscal especializada en Materia de Derechos Humanos, relacionados con la omisión de supervisar que el titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura investigue los delitos con la debida diligencia, en la averiguación previa *****.

Al rendir su informe justificado, para pretender desvirtuar la aludida presunción de inconstitucionalidad, en síntesis, la autoridad indicada expuso los argumentos subsecuentes:



1. Negó la existencia del acto que le fue reclamado y citó aplicable la tesis VI.2o. J/20, de rubro siguiente: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO DESVIRTUADOS."

Asimismo, invocó la tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a.), de rubro: "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", sin precisar sus alcances o aplicabilidad al caso analizado.

2. Afirmó que de ella dependen la unidad administrativa Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y las agencias ministeriales que conducen la investigación de donde emanan los actos reclamados.

3. Indicó que goza de autonomía técnica y de gestión, puntualizando que entre sus funciones se encuentra la conducción legal de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, atribuciones que ejercerá por conducto, entre otras, de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.

4. Por otra parte, sostiene que el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura ejerce sus funciones con independencia y autonomía. De ahí que no está en condiciones de responder por los actos u omisiones en que incurran sus subalternos. Invoca la tesis 2a.3., de rubro: "AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO Y NO SU SUPERIOR JERÁRQUICO."

En el mismo apartado transcribe dos criterios judiciales, con los datos de identificación incorrectos y sin precisar, de modo alguno, su aplicabilidad en el caso analizado.

Entonces, para estar en condiciones de atender el planteamiento expuesto por el quejoso, lo procedente será analizar si la autoridad indicada tiene –o no– la obligación de actuar en el sentido que indica el quejoso, a partir de las normas legales que delimitan su ámbito competencial.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en la tesis 1a. XXIV/98, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 53, con número de registro digital: 196080, de rubro siguiente:



"ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO."

Tomando en cuenta el contexto expuesto, ahora lo subsecuente será atender la interrogante siguiente:

En el caso analizado ¿la fiscal especializada en Materia de Derechos Humanos tenía la obligación de supervisar que el titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura investigue los delitos con la debida diligencia, en la averiguación previa *****?

La respuesta es: sí. Se explica.

Para arribar al resultado precisado, es necesario llevar a cabo una lectura integral y, en consecuencia, una interpretación armónica y funcional de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Los preceptos que son necesarios tomar en consideración, en lo que atañe a este apartado, son los subsecuentes:

"Artículo 2. Fines institucionales.

"La Fiscalía General de la República tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general."

"Artículo 3. Principios rectores.

"La Fiscalía General de la República regirá su actuación por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto



a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad."

"Artículo 5. Funciones de la Fiscalía General de la República.

"Corresponde a la Fiscalía General de la República:

"I. Investigar y perseguir los delitos;

"II. Ejercer la acción penal;

"III. Procurar la reparación del daño de las víctimas."

"Artículo 9. Facultades de los órganos fiscales.

"Los órganos que ejercen la función fiscal tendrán las siguientes facultades:

"I. La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal;

"II. Solicitar las medidas cautelares contra los imputados;

"III. Buscar y presentar los medios de prueba que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito;

"IV. Procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita;

"...

"VIII. Conducir legalmente la investigación de los delitos, ejercer la acción penal y abstenerse o desistirse de ésta, de acuerdo con las leyes aplicables."

"Artículo 12. Independencia técnica de las y los fiscales.

"Las y los fiscales ejercerán sus funciones con independencia y autonomía, libres de cualquier tipo de coacción o interferencia en su actuar. En el ejercicio de sus funciones, se conducirán conforme al criterio de objetividad, con base



en el cual dirigirán la investigación de los hechos y circunstancias que prueben, eximan o atenúen la responsabilidad de las personas imputadas, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable y el Plan de Persecución Penal."

"Artículo 14. De la estructura de la Fiscalía General de la República.

"La Fiscalía General de la República tendrá la siguiente estructura:

"...

"III. Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos;

"...

"La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes; de Trata de Personas; de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares; de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos; de Migrantes; de Investigación de Tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República."

"Artículo 27. Funciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

"La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos estará a cargo de la conducción legal de la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal en casos de violaciones a los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias, independientemente de la clasificación jurídica de los hechos, que afecten la vida, la integridad, el patrimonio y la libertad de las personas; cuando afecten gravemente a la sociedad o por motivo de la condición de vulnerabilidad de las víctimas, o cuando existan falta de garantías para el ejercicio independiente de la investigación en las entidades federativas o cuando la participación de funcionarios o servidores públicos obstaculice la investigación. También conocerá este tipo de hechos cometidos por particulares cuando así lo determine una ley especial.



"La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos conocerá, por atracción, casos del fuero común o por derivación de otras unidades fiscales en el interior de la Fiscalía General de la República, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes generales y especiales."

De manera correlativa a lo precisado por la legislación invocada, es necesario tener en cuenta el contenido del Acuerdo A/013/19, del fiscal general de la República que, en lo que interesa, prevé lo siguiente:

"PRIMERO. El presente instrumento tiene por objeto instalar la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos que tendrá a su cargo las unidades administrativas previstas en el artículo 14, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

"TRANSITORIOS

"SEGUNDO. Hasta en tanto se expida el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se entenderá que las unidades administrativas que se enlistan a continuación son aquellas a las que se refiere el artículo primero del presente acuerdo; lo anterior, con fundamento en los artículos tercero y décimo segundo transitorios del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República:

"...

"VII. Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura."

De los preceptos transcritos, analizados en su conjunto, este Tribunal Colegiado estima importante destacar los aspectos siguientes –para facilitar la comprensión de la postura sustentada–.

Entre otros, los fines que persigue la Fiscalía General de la República (como institución, lo que incluye a la Especializada en Derechos Humanos) son:

- Investigar los delitos y esclarecer los hechos.



- Otorgar una procuración de justicia eficaz y efectiva.
- Procurar que el culpable no quede impune.
- Promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición, en favor de las víctimas.

De manera similar, los principios rectores de su actuación, entre otros, son los subsecuentes:

- Eficiencia.
- Profesionalismo.
- Debida diligencia.
- Objetividad.
- Honradez.
- Respeto a los derechos humanos.

Las funciones de la Fiscalía General de la República (como institución, en la que se comprende a la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos), entre otras, están las subsecuentes:

- Investigar y perseguir los delitos.
- Ejercer la acción penal.
- Procurar la reparación del daño de las víctimas.

De manera similar, las facultades que corresponden a todos los órganos fiscales es llevar a cabo funciones que se relacionen con la búsqueda y presentación de los medios de prueba que acrediten la participación de los imputados en los hechos que las leyes señalen como delito.



Y, asimismo, asegurarse de conducir legalmente la investigación para estar en condiciones de resolverla, en atención a los principios y objetivos institucionales referidos con antelación.

Se precisa que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías, entre otras, la de Investigación del Delito de Tortura.

En diverso precepto, la legislación invocada precisa que la referida Fiscalía estará a cargo de la conducción legal de investigación de delitos y ejercicio de la acción penal en casos de violaciones de derechos humanos, independientemente de la clasificación jurídica de los hechos, que afecten la vida, la integridad, entre otros.

Última hipótesis que, sin lugar a dudas, contempla a los delitos en materia de tortura (que implican posibles afectaciones al derecho a la vida y, por supuesto, a la integridad personal).

El acuerdo emitido por el fiscal general de la República, con el que instala la Fiscalía Especializada indicada, retoma las puntualizaciones que contiene la ley orgánica correspondiente y precisa que ésta tendrá a su cargo, entre otras, a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.

De la lectura de los puntos que anteceden –que comprenden un análisis integral y funcional de diversas normas– es posible concluir que la locución "a cargo" comprende funciones de vigilancia que corresponde desempeñar a la titular Especializada en Materia de Derechos Humanos, frente al diverso fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura.

Lo anterior, en la medida en que la legislación orgánica analizada prevé que los servicios que brinda la citada institución estatal, relacionados con la investigación de los delitos y procuración de justicia, debe atender a criterios de eficacia, efectividad, profesionalismo y debida diligencia.

Mandatos que están dirigidos a todos los integrantes de la Fiscalía General de la República, en virtud de que dichos elementos se encuentran en título



primero (Disposiciones generales), capítulo I (Marco general de operación), de la analizada ley orgánica. Esto es, no están dirigidos a un determinado órgano, sino que su aplicación y obligatoriedad están dirigidas a todos los servidores públicos que conforman –o se encuentran adscritos– a la institución mencionada.

En efecto, cuando la legislación indicada, en sus artículos 14, tercer párrafo y 27, así como el diverso primero del Acuerdo A/013/19, expedido por el titular de la institución precisada, se refieren a que la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos "tendrá a su cargo", entre otras, a la Fiscalía de Investigación de Tortura, esta locución lingüística comprende actividades de vigilancia, como acertadamente lo refirió el quejoso recurrente.

Para sustentar este posicionamiento, es necesario precisar los alcances de la frase destacada. Como un primer aspecto, en su Diccionario la Real Academia de la Lengua Española refiere que la palabra cargo, entre otros, tiene las connotaciones siguientes:¹¹

- Obligación de hacer o cumplir algo.
- Falta que se imputa a alguien en su comportamiento.

Asimismo, desde una concepción amplia, la palabra precisada ha sido definida en el ámbito jurídico como: "Un imperativo que el sujeto afectado ejecuta en su beneficio directo (obligación) o indirecto (deber). Su incumplimiento puede derivar en la 'imposición de una sanción y/o exigencia coactiva de la conducta omitida'. Conlleva la necesidad jurídica de observar voluntariamente una conducta prevista en ley (deber), o cumplir voluntariamente con una prestación en favor de otro (obligación)."¹²

¹¹ Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, 23a. ed., (versión 23.4 en línea). <<https://dle.rae.es>> (fecha de la consulta).

¹² Contreras Bustamante, R., & de la Fuente Rodríguez, J. (2019). Diccionario Jurídico. Ciudad de México: Tiran Lo Blanch.



Por otra parte, la misma Academia lingüista sostiene que la locución preposicional a cargo puede comprender –al menos– los significados siguientes:

- (Usada) para indicar que algo está confiado al cuidado de una persona.
- A expensas, a costa o a cuenta de.

En sentido similar, en el Diccionario Jurídico Elemental, elaborado por la Universidad Autónoma de Encarnación, instalada en Uruguay,¹³ la locución analizada, entre otros significados, comprende los subsecuentes: Obligación de hacer o cumplir y dirección, gobierno.

A partir del contexto que antecede, es posible concluir que, efectivamente, las normas previstas en el párrafo tercero del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, así como el diverso primero del Acuerdo A/013/19, emitido por el titular de dicha institución, contienen una genuina obligación de vigilancia, a cargo de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, frente a la subalterna de Investigación de Tortura.

En suma, es necesario precisar que el diverso artículo 27 de la legislación analizada prevé que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos será el órgano que estará a cargo de la conducción legal de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, en casos de violaciones a los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias (las cuales están reguladas, en lo que interesa al tema analizado, en los preceptos reseñados con antelación), independientemente de la clasificación jurídica de los hechos, entre otros, que afecten la vida y la integridad (como sucede con el delito de tortura).

Así, de ser el caso que la integración material de la investigación correspondiente quedara a cargo de diverso fiscal que estuviere adscrito a su estructura orgánica –como sucede con el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura–, de una lectura sistemática de las normas invocadas resultaría claro

¹³ Disponible en la liga siguiente: <http://www.unae.edu.py/biblio/libros/Diccionario-Juridico.pdf>.



que su labor, conforme al "ámbito de sus competencias", se circunscribiría a mantener un estricto control sobre la actuación de su subalterno, en atención a que corre a su "cargo la conducción legal de la investigación."

Máxime que esta interpretación permite salvaguardar y materializar el contenido de diversas disposiciones que, como se dijo, son aplicables a nivel institucional en la Fiscalía General de la República, independientemente de la estructura a la que pertenezca o las funciones que desempeñe con motivo de su encargo.

Con la puntualización de que los aspectos a que nos referimos en el párrafo que antecede, son los relacionados con las finalidades institucionales y principios rectores:

- Procurar que la impartición de justicia sea eficaz y efectiva.
- Potencializar que la actuación desempeñada por los órganos de la Fiscalía General de la República se adecue a los criterios de profesionalismo y debida diligencia.

Abona a lo dicho, la tesis P. LXIII/2010, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 25, con número de registro digital: 163168, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA. El derecho de acceso a la justicia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, pero también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público conforme a los artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales, pues tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos. Esta obligación de investigar y perseguir los actos delictuosos debe asumirse por el



Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales. Ello es así, porque en el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas." (énfasis añadido)

En efecto, una vez identificada la obligación a cargo de la autoridad señalada como responsable, lo subsecuente será analizar si la presunción de inconstitucionalidad del acto reclamado, por tratarse de una omisión en el ejercicio de una facultad, fue o no desvirtuada por la servidora pública indicada, al rendir su informe justificado.

Lo que tiene sustento en los criterios jurisdiccionales emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se citaron en párrafos precedentes.

Los razonamientos que expuso la servidora pública indicada durante la tramitación del juicio constitucional analizado, se resumen en los puntos subsecuentes:

1. Negó la existencia del acto que le fue reclamado y citó aplicable la tesis VI.2o. J/20, de rubro siguiente: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO DESVIRTUADOS."

Asimismo, invoca la tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a.), de rubro: "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", sin precisar sus alcances o aplicabilidad al caso analizado.



2. Afirmó que de ella dependen la unidad administrativa Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y las agencias ministeriales que conducen la investigación de donde emanan los actos reclamados.

3. Indicó que goza de autonomía técnica y de gestión, puntualizando que entre sus funciones se encuentra la conducción legal de la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal, atribuciones que ejercerá por conducto, entre otras, de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.

4. Por otra parte, sostiene que el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura ejerce sus funciones con independencia y autonomía.

De ahí que no está en condiciones de responder por los actos u omisiones en que incurran sus subalternos. Invoca la tesis: "AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO Y NO SU SUPERIOR JERÁRQUICO."

En el mismo apartado transcribe dos criterios judiciales, con los datos de identificación incorrectos y sin precisar, de modo alguno, su aplicabilidad en el caso analizado.

En relación con lo anterior, tenemos que el argumento identificado con el número 1 no es aplicable contextualmente al asunto que se revisa en esta instancia por este Tribunal Colegiado, en la medida en que, tratándose de actos omisivos, como se precisó al inicio de este apartado, no es suficiente que la autoridad niegue el acto que se le reclama, sino que, como existe una presunción de inconstitucionalidad, debe ofrecer medios que permitan acreditar que actuó conforme las facultades que le son conferidas.

Por las mismas razones, la jurisprudencia 284 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES.", invocada por el Juez de Distrito en el considerando tercero de la sentencia recurrida, no es aplicable para sustentar la inexistencia del acto analizado en el presente apartado, por las razones que han quedado puntualizadas líneas atrás.



El argumento identificado con el punto 2, lejos de poder asumir que se trata de un aspecto que beneficia a la responsable, este órgano colegiado considera que confirma la configuración de la omisión reclamada, en la medida en que afirma que, efectivamente, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura está a su cargo, lo que debe entenderse en los términos que se explicó en párrafos anteriores.

Misma situación ocurre con lo alegado en el arábigo 3, ya que si la misma autoridad reconoce que dentro de sus funciones se encuentra la conducción legal de la investigación de los delitos (haciendo referencia implícita al contenido del artículo 27 de la ley orgánica invocada), por conducto de la diversa Fiscalía Especializada, es claro y contundente que debe ejercer un control de su subalterna.

Lo anterior, en la medida en que a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos es a quien corresponde supervisar que esa actuación se ajuste a los criterios de profesionalismo, debida diligencia, eficiencia y eficacia, en las tareas que le son encomendadas.

Finalmente, en el razonamiento 4 sostiene que el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura desempeña sus actividades de manera independiente y autónoma.

Argumento que no se comparte y, por tanto, no es plausible estimarlo adecuado para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad del acto que se le reclamó.

Lo anterior, porque como se sostuvo en líneas que anteceden, se advierte que la fiscal especializada en Materia de Derechos Humanos tiene una función de supervisión, frente al diverso titular en la Investigación del Delito de Tortura.

De manera que su actuar debe constreñirse a asegurar que el desempeño en las actividades de investigación se siga con base en los principios y fines institucionales que se prevén en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.



Esto es, para garantizar que las tareas de investigación se desempeñen, entre otras características, con eficiencia, eficacia, profesionalismo y debida diligencia.

Lo anterior, con el objetivo de lograr un adecuado esclarecimiento de los hechos analizados, procurar que el culpable no quede impune, así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición, que se reconocen en favor de las víctimas.

Más aún, este Tribunal Colegiado destaca que del análisis de los actos reclamados y de la litis que se fijó en el juicio de amparo, se advierte que en ningún momento se le está atribuyendo un acto –u omisión– que hubiere llevado a cabo alguno de sus subalternos.

Por el contrario, es claro que el acto que se le reclamó (como se advierte en el auto que admitió la demanda y en la fijación de los actos reclamados), (sic) la omisión que se le reclama es a título propio (esto es, a título de sus funciones como titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos); para ser enfáticos, no se le reclama algún acto u omisión que hubieren llevado a cabo sus subalternos.

Por lo expuesto, los argumentos contenidos en el informe justificado analizado no son idóneos ni suficientes para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad del acto reclamado, atendiendo a su naturaleza.

En efecto, por las consideraciones expuestas, se considera que el argumento expuesto por el quejoso recurrente es fundado. Lo anterior, por existir una obligación a cargo del titular de la Fiscalía en Materia de Derechos Humanos no ejercida (acto omisivo alegado), sin que ofreciera medios de convicción para desvirtuarlo, ni le asista razón en los argumentos que expresó en su informe justificado.

Es aplicable el criterio I.9o.P.327 P (10a.), sostenido por este órgano colegiado, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2023222, de rubro siguiente:



"DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ESTÁN FACULTADOS PARA SUPERVISARLA, RESPECTO DE LAS FISCALÍAS A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y PROFESIONALISMO."

Ante tal situación, lo procedente será conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, para los efectos que serán precisados en el apartado (D) de esta resolución.

2.2. Sobre las omisiones atribuidas al fiscal general de la República.

Bajo ese contexto, para determinar si la autoridad responsable fue omisa, que dentro de sus facultades está el coordinar y supervisar a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, este Tribunal Colegiado procede analizar los argumentos sostenidos por la autoridad responsable en su informe justificado.

Al respecto, el director de amparo, en suplencia de la Fiscalía General de la República, al rendir su informe justificado señaló lo siguiente:

- No eran ciertos los actos reclamados que se le atribuyen, toda vez que la Fiscalía General de la República, para el despacho de los asuntos que le competen se auxilia, entre otras unidades administrativas de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, siendo en el caso, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes conducen la investigación de la averiguación previa *****.

- La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, entre otras funciones, tiene asignada la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal, en casos de violaciones a los derechos humanos, independientemente de la clasificación jurídica de los hechos que afecten la vida, la integridad, el patrimonio y la libertad de las personas, atribuciones que ejerce por conducto de la Fiscalías de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres, Niñas,



Niños y Adolescentes; de Trata de Personas, de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, de Migrantes, de Investigación de Tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República, según precisan los numerales 14 y 27 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y el Acuerdo A/013/2019, emitido por el fiscal general de la República.

- Por cuanto hace a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura adscrita a la antes mencionada Fiscalía Especializada, por conducto de su titular, entre otras facultades tiene asignada la de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en términos de los artículos 22 y 55 de la misma ley, así como, en el ámbito de competencia, realizar las acciones que correspondan para la obtención de la oportuna sanción de esos delitos y de la correspondiente reparación integral y atención especializada a víctimas directas e indirectas, atribuciones las cuales se ejercerán por conducto de los agentes del Ministerio Público de la Federación en funciones de investigación y persecución de delitos, en términos de los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

- Finalmente, adujo que en términos de lo que establecen los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conducción de la investigación se encuentra a cargo del agente del Ministerio Público de la Federación de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, con adscripción actual a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, quien conoce de la averiguación previa *****, siendo la facultada y competente para realizar diligencias acorde con la naturaleza del asunto; para recabar elementos probatorios tendentes a acreditar los hechos motivo de su investigación y, en su oportunidad, previo razonamiento lógico jurídico correlacionado con la evidencia probatoria, establecer si se encuentra acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, para emitir la determinación que en derecho corresponda, en apego a las reglas que rigen en el Código Federal de Procedimientos Penales, en observancia a los derechos humanos que prevén los instrumentos internacionales.



• Citó como sustentó las tesis de rubros: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO DESVIRTUADOS.", "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "ADUANAS. DELEGACIÓN DE FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS (TESIS HISTÓRICA).", "AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO Y NO SU SUPERIOR JERÁRQUICO." y "DELEGACIÓN DE FACULTADES."

Ahora bien, en relación con el acto reclamado consistente en la omisión de coordinar y supervisar la actuación de la Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Tortura, contrario a lo argüido por la autoridad responsable en su informe justificado, el artículo 19, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que dentro de las facultades del titular de la Fiscalía General de la República está la de dirigir y coordinar la política general de la Fiscalía General de la República, así como vigilar y evaluar la operación de las unidades administrativas que la integran.

Asimismo, la fracción III del mismo ordenamiento legal establece que el fiscal general de la República también está facultado para participar en el Sistema de Atención a las Víctimas y Ofendidos por la Comisión de Delitos.

Además, conforme a la fracción XIX de dicho dispositivo legal, está dentro de sus funciones del fiscal general de la República, el coordinar a las unidades y órganos de la Fiscalía General de la República en el suministro de información y asegurar su consolidación, consistencia, oportunidad y confiabilidad para los fines de formulación de la Política de Persecución Penal.

El último párrafo de dicho numeral citado señala que serán facultades indelegables del fiscal general de la República, las establecidas en las fracciones I, IV, VII, VIII, XI, XV, XVII, XX y XXIV.

Por su parte, en el Acuerdo A/013/19 de la Fiscalía General de la República, por el que se instala la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, en el segundo transitorio establece que en tanto se expida el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se entenderá que las



unidades administrativas que se enlistan son aquellas a las que se refiere el artículo primero del citado acuerdo; lo anterior, con fundamento en los artículos tercero y décimo segundo transitorios del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, entre ellas, se encuentra en la fracción VI, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.

Así pues, se encuentra desvirtuada la negativa del titular de la Fiscalía General de la República de no aceptar que dentro de sus facultades está la de coordinar y supervisar la actuación de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, ya que si bien adujo la autoridad responsable, que la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, por conducto de su titular, entre otras de sus facultades, está la de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, lo cierto es que en el artículo 19, fracciones I, III, XIX y párrafo último, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en relación con el Acuerdo A/013/19, en el segundo transitorio, se observa que dentro de las facultades del titular de la Fiscalía General de la República está la de coordinar y vigilar la actuación de la Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Tortura, lo cual es una facultad exclusiva e indelegable de la autoridad responsable de realizarlo.

Ahora bien, por cuanto hace al acto reclamado consistente en la omisión de coordinar y supervisar la actuación de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, opuesto a lo vertido por la autoridad responsable en su informe justificado, en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en su artículo 19, fracción XIX, se advierte que una de sus funciones del fiscal general de la República es coordinar a las unidades y órganos de la Fiscalía General de la República en el suministro de información y asegurar su consolidación, consistencia, oportunidad y confiabilidad para los fines de formulación de la Política de Persecución Penal.

Así pues, del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se desprende que el Plan de Persecución Penal es el instrumento para que dicha ley persiga eficazmente los fenómenos macrocriminales, considerando las prioridades nacionales establecidas en la política criminal para orientar las atribuciones institucionales, las prioridades en la investigación, per-



secución y ejercicio de la acción penal y las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución.

Además, en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se establece que la Fiscalía General de la República tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos, otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla, la prevención del delito, fortalecer el Estado de derecho en México, procurar que el culpable no quede impune, así como promover, proteger y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

Por su parte, el artículo 3 del mismo ordenamiento legal citado establece que la Fiscalía General de la República regirá su actuación por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.

De igual forma, el artículo 5 del invocado dispositivo legal señala que las funciones de la Fiscalía General de la República son investigar y perseguir los delitos, ejercer la acción penal y procurar la reparación del daño de las víctimas.

Asimismo, en el artículo 14 de la ley citada se observa que dentro de la estructura de la Fiscalía General de la República se encuentra la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

Bajo esas premisas, se encuentra desvirtuada la negativa del titular de la Fiscalía General de la República de no aceptar que dentro de sus funciones está la de coordinar y supervisar la actuación de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, pues si bien señaló que respecto de ésta, entre otras de sus funciones, tiene asignada la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal, en casos de violaciones a los derechos humanos, quien a su vez tiene a su cargo la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.



Empero, adverso a lo alegado, en el artículo 19, fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se puede advertir que una de sus funciones del fiscal general de la República es coordinar a los órganos de la Fiscalía General para cumplir los fines de la formulación de la Política de Persecución Penal.

Tomando en cuenta que la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura es un órgano que forma parte de la Fiscalía General de la República, siendo una de las prioridades del Plan de Persecución Penal, los fines y principios rectores, como lo son, el de investigación y persecución de los delitos, el esclarecimiento de los hechos y la debida diligencia; para cumplir con ello, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República le dio plenas facultades para que el fiscal general de la República coordine y supervise la actuación de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, con el objetivo de asegurar la debida diligencia dentro de un plazo razonable en la integración e investigación de la averiguación previa *****.

Sin que sea óbice a lo anterior, que uno de los argumentos de la autoridad responsable en su informe justificado, para no aceptar el acto reclamado, fue señalar que los agentes del Ministerio Público de la Federación son los competentes para conducir la investigación de los hechos, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante la investigación; empero, opuesto a dicha afirmación, no se está reclamando quién es el competente para llevar a cabo la investigación o integración de una averiguación previa, sino la coordinación y supervisión de la actuación de las Fiscalías Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Especial en Investigación del Delito de Tortura.

De igual forma, la autoridad responsable pretendió sustentar su negativa con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la diversa emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que citó en su informe justificado, de rubros: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES.", "ADUANAS. DELEGACIÓN DE FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS." "DELEGACIÓN



DE FACULTADES." e "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO DESVIRTUADOS."

A pesar de lo anterior, no resultan aplicables, en razón de que se trata de un acto omisivo atribuido a una autoridad responsable que, por su naturaleza jurídica y su presunción de inconstitucionalidad –como quedó expuesto en el punto (1)–, no es suficiente que la autoridad niegue el acto que se le reclama sino que, en suma, debe desvirtuar con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad, al tratarse de un hecho negativo.

Y, como se analizó, la autoridad responsable tiene dentro de las facultades que establece la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la de coordinar y supervisar la actuación de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, para la debida diligencia e integración de la averiguación previa correspondiente.

De ahí que en la especie se actualiza la omisión que reclamó el peticionario de amparo.

Es aplicable el criterio I.9o.P.327 P (10a.), sostenido por este órgano colegiado, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2023222, de rubro siguiente:

"DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ESTÁN FACULTADOS PARA SUPERVISARLA, RESPECTO DE LAS FISCALÍAS A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y PROFESIONALISMO."

Ante tal situación, lo procedente será conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, para los efectos que serán precisados en el apartado (D) de esta resolución.

2.3. Sobre las omisiones atribuidas a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.



Como quedó precisado en la tabla que antecede, el quejoso reclamó la omisión de supervisar que el agente del Ministerio Público de la Federación investigue, de manera diligente y efectiva, los hechos que motivaron la sustanciación de la averiguación previa *****.

Al respecto, este órgano colegiado no pasa desatendido que la autoridad responsable negó ese acto, aduciendo que el doce de febrero de dos mil veinte giró el oficio ***** a la agente del Ministerio Público que integraba la indagatoria correspondiente, instruyéndola para que continuara investigando y, en el menor plazo posible, determinara sobre la mencionada averiguación.

Sin embargo, este órgano colegiado sostiene que esa negativa se desvirtúa, ya que la instrucción que refiere la realizó con posterioridad al momento en que se presentó la demanda.

Por lo que para esa fecha existía la omisión que se le reclama y, por ello, el acto que aquí se le atribuye es cierto.

Luego, si el titular de la Fiscalía indicó que por oficio *****, de doce de febrero de dos mil veinte, instruyó al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura que continuara con la investigación a su cargo, ello acredita que la agente del Ministerio Público de la Federación integradora es su subalterna y está a su cargo.

Por tal motivo, le corresponde esa supervisión de manera diligente y efectiva, para que el agente del Ministerio Público de la Federación, en el caso específico, investigue los delitos con la debida diligencia en la averiguación previa *****.

Lo anterior, en la medida en que la legislación orgánica analizada en apartados anteriores prevé que los servicios que brinda la citada institución, relacionados con la investigación de los delitos y procuración de justicia, debe atender a criterios de eficacia, efectividad, profesionalismo y debida diligencia.

Así, de ser el caso que la integración material de la investigación correspondiente quedara a cargo de diverso fiscal que estuviere adscrito a su estruc-



tura orgánica –como sucede con la agente del Ministerio Público de la Federación integradora–, resultaría claro que su labor, conforme al "ámbito de sus competencias", se circunscribiría a mantener un estricto control sobre la actuación de su subalterno, en atención a que corre a su "cargo la conducción legal de la investigación."

En efecto, una vez identificada la obligación a cargo de la autoridad señalada como responsable, en el caso, como se sostuvo en líneas que anteceden, se advierte que la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura tiene una función de supervisión frente a la agente del Ministerio Público de la Federación integradora.

De manera que su actuar debe constreñirse a asegurar que el desempeño en las actividades de investigación se siga con base en los principios y fines institucionales que se prevén en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Esto es, para garantizar que las tareas de investigación se desempeñen, entre otras características, con eficiencia, eficacia, profesionalismo y debida diligencia.

Lo anterior, con el objetivo de lograr un adecuado esclarecimiento de los hechos analizados, procurar que el culpable no quede impune, así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición, que se reconocen en favor de las víctimas.

Más aún, este Tribunal Colegiado destaca que del análisis de los actos reclamados y de la litis que se fijó en el juicio de amparo, se advierte que en ningún momento se le está atribuyendo un acto –u omisión– que hubiere llevado a cabo alguno de sus subalternos.

Por el contrario, es claro que el acto que se le reclamó (como se advierte en el auto que admitió la demanda y en la fijación de los actos reclamados que delimitó el Juez de Distrito, en el considerando segundo de la resolución recu-



rrida), (sic) la omisión que se le reclama es a título propio (esto es, a título de sus funciones como titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura); para ser enfáticos, no se le reclama algún acto u omisión que hubieren llevado a cabo sus subalternos.

Lo anterior, por existir una obligación a cargo del titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (acto omisivo alegado), el cual es inconstitucional en sí mismo, pues se insiste, su actuar debe constreñirse a asegurar que el desempeño en las actividades de investigación se siga con base en los principios y fines institucionales que se prevén en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, esto es, para garantizar que las tareas de investigación se desempeñen, entre otras características, con eficiencia, eficacia, profesionalismo y debida diligencia, sin que lo hiciera así.

De ahí que en la especie se actualiza la omisión que reclamó el peticionario de amparo.

Es aplicable el criterio I.9o.P.328 P (10a.), sostenido por este órgano colegiado, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2023258, de rubro siguiente:

"DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ FACULTADO PARA SUPERVISARLA DE MANERA EFECTIVA RESPECTO DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA."

Ante tal situación, lo procedente será conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, para los efectos que serán precisados en el apartado (D) de esta resolución.

(C) Alegaciones relacionadas con el Registro Nacional del Delito de Tortura.



Las alegaciones que formula la parte quejosa en relación con el tópico que se analiza son esencialmente fundadas, por cuanto hace única y exclusivamente a las autoridades y actos siguientes:

Autoridades responsables	Actos reclamados
Alejandro Gertz Manero, titular de la Fiscalía General de la República.	i) Omisión de establecer y coordinar el Registro Nacional del Delito de Tortura, en el plazo establecido por el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Javier Pérez Durón, titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.	ii) Falta de registro de *****, presunta víctima de tortura o malos tratos, a favor de quien se presentó formal denuncia.

Precisado lo anterior, en un primer momento nos ocuparemos de analizar la omisión atribuida al fiscal general de la República (C.1.) y, de manera subsecuente, analizaremos que le es atribuida al titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (C.2.).

C.1. Omisión de establecer el Registro Nacional del Delito de Tortura, atribuida al fiscal general de la República.

En efecto, para contextualizar el planteamiento que hace valer el quejoso es necesario determinar, en primer plano, en qué momento y cuándo se configura una omisión que puede combatirse a partir del sistema judicial.

En la especie, el marco general que se establecerá en las breves líneas subsecuentes será haciendo especial referencia a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 4/2005 y 14/2005.¹⁴

Criterios que habrán de complementarse con lo resuelto en el amparo en revisión 1359/2015,¹⁵ por la Primera Sala del órgano mencionado, al tratarse de

¹⁴ Resueltas en sesión pública de 3 y 13 de octubre de 2005, respectivamente.

¹⁵ Resuelto en sesión pública de 15 de noviembre de 2017.



uno de los últimos precedentes emitidos en relación con la temática de referencia.

Para comenzar, en las resoluciones supra indicadas el Pleno refirió que, en un sistema constitucional como el nuestro, atendiendo al principio de legalidad, las autoridades deben y pueden actuar, respectivamente, atendiendo únicamente a las atribuciones que les son conferidas por diversas normas.

A partir de lo anterior, ese órgano distinguió que el sistema competencial puede expresarse de la forma siguiente:

- Prohibiciones expresas: funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de diversas competencias concedidas.
- Competencias de ejercicio potestativo: el órgano estatal decide si ejerce o no la atribución conferida.
- Competencias de ejercicio obligatorio: el ente del Estado se encuentra constreñido (es decir, no es optativo) a ejercer la competencia establecida en la Constitución.

Sobre este aspecto, el Tribunal Pleno estableció que es indispensable la existencia de un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar un acto concreto en un tiempo específico, a fin de lograr una adecuación normativa puntual.

Bajo ese esquema, es importante tomar en cuenta que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos, a partir de actos positivos; por el contrario, también se puede configurar una vulneración, a través de actos negativos u omisiones.¹⁶

¹⁶ Vid. Tesis 1a. XVII/2018 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1092, con número de registro digital: 2016418, de título, subtítulo siguiente: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD."



Tan es así que, actualmente, de conformidad con lo establecido en los artículos 1o., fracción I y 107, fracción II, de la Ley de Amparo, el accionante de la protección constitucional tiene la posibilidad de reclamar, vía amparo indirecto, las omisiones de las autoridades que, a su estima, generen una afectación en su esfera de derechos humanos. Norma que es corolario del numeral 103, fracción I, de la Constitución Federal.

A pesar de lo anterior, la Primera Sala tuvo a bien precisar que la simple inactividad no equivale a una omisión,¹⁷ sino que ésta únicamente podrá actualizarse en supuestos concretos, es decir, en aquellos casos en los que exista el deber de realizar una conducta y alguien haya incumplido con esa obligación, como se precisó en el supuesto de competencias de ejercicio obligatorio.

En el entendido de que, el Pleno de la Corte refirió que la competencia no implica una obligación; por el contrario, es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales.

Bajo este panorama, el órgano que tiene una competencia tiene la potestad de decidir libremente si la ejerce o no y en qué momento habrá de hacerlo, salvo que se trate de una de ejercicio obligatorio.

Tratándose de omisiones, como actos de autoridad, para fines del juicio de amparo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que son aquellas que se atribuyen en función del incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.¹⁸

¹⁷ Sobre este tema, la Primera Sala cita al autor siguiente: Nino, Carlos S. "¿Da lo mismo omitir que actuar? (Acerca del valor moral de los delitos por omisión)", en Gustavo Maurino (ed.), *Fundamentos de derecho penal*, Buenos Aires, Gedisa, 2008, pp. 210 a 213.

¹⁸ Vid. Tesis 1a. XVIII/2018 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1107, con número de registro digital: 2016428, de rubro siguiente: "TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO."



En efecto, al clasificarlas –tomando en cuenta como base los actos legislativos, siendo trasladable a los provenientes de diversos Poderes–, el Pleno del Máximo Tribunal ha establecido lo siguiente:

- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: se actualizan cuando el órgano tiene la obligación o mandato de actuar en determinado sentido y no lo ha hecho.
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: hacen referencia a cuando el órgano actúa, teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.
- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: se dan en los casos en que la autoridad decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: son aquellas en las que el órgano decide hacer uso de su competencia potestativa, pero al emitir el acto, lo hace de manera incompleta o deficiente.

A partir de los criterios previamente identificados, es que se determinan los supuestos en los cuales habrá de considerarse que puede actualizarse una omisión atribuible, como un incumplimiento de determinada autoridad, que sea trascendente para el ordenamiento jurídico y, por ende, pueda combatirse a través del juicio de amparo.

La hipótesis a que hacemos referencia es la primera, toda vez que ésta contempla la falta de acción, estando obligado a ello por un mandato normativo, en el que se establezca, de manera precisa, el deber de actuar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida totalmente.

Así, en este tipo de competencias –de ejercicio obligatorio– el órgano estatal no tiene la facultad de decidir si actúa o no; por el contrario, existe un mandato o una obligación legal a su cargo para realizar dicha tarea.



Bajo ese contexto, la Primera Sala refirió que una omisión –generalizando el argumento, a partir del ejercicio legislativo–¹⁹ se presenta cuando una autoridad no actúa, con base en sus competencias, estando obligado a ello por una norma.²⁰

En otras palabras, no podrá considerarse como una omisión, si el mandato no se encuentra contenido en una norma, si no se refiere a un tema concreto, si no se señaló plazo para cumplir con el deber de llevarlo a cabo y si no deriva de una facultad habilitante, para tales efectos.²¹

¹⁹ Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 98/2019 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el mismo medio de consulta, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 1987, con número de registro digital: 2020218, de rubro siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN FACULTADOS PARA DETERMINAR LA APLICACIÓN ANALÓGICA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O SI TIENE EL CARÁCTER DE TEMÁTICA O GENÉRICA EN USO DE SU COMPETENCIA DELEGADA (ABANDONO DE LAS TESIS 2a. CIII/2009, 2a. CXCVI/2007 Y 2a. CLXX/2007)."

²⁰ Como referencia, citó al autor siguiente: Bazán, Víctor, Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 97.

²¹ Otro criterio orientador es la tesis 1a. XXIV/98, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 53, con número de registro digital: 196080, de rubro y texto siguientes: "ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVIÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO. Para que se actualice la omisión en que incurrir una autoridad debe existir previamente la obligación correlativa, conforme lo dispongan las normas legales; por tanto, un acto omisivo atribuido a la autoridad, como puede ser que el presidente de la República, no haya sancionado un acuerdo expedido por un secretario de Estado, independientemente de las afirmaciones de la quejosa y las manifestaciones de la responsable, será cierto o inexistente, en función de las obligaciones y facultades constitucionales que ineludiblemente está constreñida a realizar, sea en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, o bien, en forma aislada y espontánea sin que tenga como presupuesto una condición; y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma con criterios subjetivos. En estas circunstancias, para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos."



Teniendo en cuenta el contexto expuesto, ahora es necesario atender a la interrogante siguiente:

¿En el caso analizado, existe una omisión legal?

La pregunta debe responderse en sentido afirmativo, como veremos en las líneas subsecuentes.

En efecto, como bien lo precisó el quejoso es necesario no perder de vista el contenido del artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. La disposición invocada prevé lo subsecuente:

"Quinto. La Procuraduría General de la República contará con un plazo de ciento ochenta días siguientes a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, para expedir el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y contar con la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura.

"Dentro de los noventa días posteriores al cumplimiento del plazo señalado en el párrafo anterior, las Procuradurías y Fiscalías de las entidades federativas deberán poner en marcha sus registros correspondientes."

De la norma transcrita, es posible desprender todos los elementos que configuran una omisión, proveniente del fiscal general de la República y, en vía de consecuencia, como bien lo plantea el promovente de amparo, del fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura, dependiente de la Fiscalía General de la República –a modo de consecuencia, como se verá en el subapartado posterior–.

En atención a los argumentos expuestos, este Tribunal Colegiado concluye que, en la especie, se actualiza una omisión absoluta en una competencia de carácter obligatorio, en la medida en que el Registro Nacional del Delito de Tortura no se encuentra en operación, a pesar de haber transcurrido el plazo legal establecido en la norma para su implementación.



Lo anterior, sin desatender que una de las autoridades responsables precisó que su implementación se llevará a cabo en tres etapas, de las cuales, la primera ya se encuentra cubierta; sin embargo, este aspecto no justifica la omisión.

De lo expuesto, se concluye que analizando las particularidades del asunto sometido a jurisdicción, el juicio de amparo sí es un instrumento idóneo que permite combatir la negativa apuntada, pues se satisfacen los requisitos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tales efectos.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio, en relación con el diverso 85, ambos de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el fiscal general de la República tenía la obligación para que en un plazo de ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entrara en vigor la referida ley, expedir el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y contar con la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura.

En primer lugar, se aprecia que la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo primero transitorio de dicha ley, entró en vigor el veintisiete, es decir, al día siguiente de su publicación, por lo que el plazo de los ciento ochenta días que le fueron concedidos se cumplió el veinticuatro de diciembre del propio año.

Ahora bien, de las constancias que se encuentran en el juicio de amparo, no se advierte prueba alguna de la que se aprecie que a la fecha el fiscal general de la República haya expedido el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y que cuente con la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura, es decir, que se encuentre funcionando a nivel nacional el registro de que se trata y, por el contrario, se aprecia que el mismo no existe.



Es así, porque la autoridad responsable en su informe justificado se concretó a negar los actos que se le reclaman, sin hacer manifestación alguna en específico en relación con este acto, todo lo cual, permite establecer que la responsable ha incurrido en la omisión que se le reclama, ya que aún no se ha puesto a funcionar a nivel nacional el Registro Nacional del Delito de Tortura, por lo que no ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Sin que pase desapercibido que la autoridad responsable, fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura, en su informe justificado, a foja 543 del juicio de amparo, expresó lo siguiente:

"Si bien es cierto, aún no se ha puesto a funcionar a nivel nacional el Registro Nacional del Delito de Tortura; sin embargo, a nivel institucional ya se encuentra con la página donde se pueda hacer la inscripción de las víctimas."

Sin embargo, por una parte, no acredita que el registro exista a nivel nacional, incluso, ni siquiera a nivel institucional, puesto que no existe prueba que así lo demuestre.

Atento a lo anterior y toda vez que el fiscal general de la República no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, no obstante que ya transcurrieron en exceso los ciento ochenta días que le fueron concedidos para ello en dicho numeral, pues del veintisiete de junio de dos mil diecisiete en que entró en vigor la referida ley, a la fecha, han transcurrido más de cuatro años y medio, procede conceder el amparo al quejoso, ante la transgresión al orden constitucional advertida, para los efectos que serán precisados en el apartado (D) de esta consideración jurídica.

Es aplicable el criterio I.9o.P.326 P (10a.), sostenido por este órgano colegiado, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2023238, de rubro siguiente:



"REGISTRO NACIONAL DEL DELITO DE TORTURA (RENDET). LA OMISIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA DE ESTABLECER LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA NECESARIA PARA SU OPERACIÓN, A PESAR DE HABER TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL PARA ELLO Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA DEL FISCAL ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA, DE INSCRIBIR A LA VÍCTIMA DE ÉSTA O DE MALOS TRATOS EN EL RENDET, ACTUALIZAN UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN UNA COMPETENCIA DE CARÁCTER OBLIGATORIO."

C.2. Omisión de registrar a la víctima del delito, atribuida al fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura.

Por otra parte, en relación con el acto reclamado al fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura, consistente en el registro de la víctima de tortura o malos tratos en el Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET), en el caso, respecto de *****, le asiste la razón al promovente, en los argumentos que formula.

En efecto, si bien el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el veintisiete de junio de dos mil dieciséis, (sic) en su artículo segundo transitorio establece:

"Segundo. Se abroga la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

"Los procedimientos iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se seguirán conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la presente ley.

"Los procedimientos iniciados antes de la vigencia de la presente ley continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos."

También lo es que cuando indica que los procedimientos iniciados antes de la vigencia de la presente ley, continuarán su sustanciación de conformidad



con la legislación aplicable al momento del inicio de los mismos, como lo es en el caso que nos ocurre, que la indagatoria se inició cuando aún no estaba vigente la referida ley, se refiere a la actuación de las autoridades en el desarrollo de las diligencias tendientes a la acreditación del delito y del probable responsable (trámite de la indagatoria), mas no respecto a la creación y funcionamiento del registro, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, al rendir su informe justificado.

Lo anterior, tomando en cuenta que el registro es una herramienta de investigación de información estadística, donde se incluirían los datos sobre todos los casos en los que se denuncian, incluido el número de víctimas, por lo que al tener esta naturaleza, dicho registro debe incluir los datos sobre todos los casos en los que se denuncia y se investiga dicho fenómeno, incluido el número de víctimas.

Máxime que esos actos no son diligencias relacionadas con la integración de la averiguación, es decir, relativas a la acreditación del delito y de la probable responsabilidad sino, como ya se dijo, esos actos están relacionados con el registro, que se convertiría en una herramienta de investigación de información estadística, donde se incluirían los datos sobre todos los casos en los que se denuncian, incluido el número de víctimas, con cuyo actuar de realizar el registro de la víctima de tortura o malos tratos en el registro, se alimenta y actualiza de manera permanente, a efecto de abatir la cifra negra de tortura y malos tratos.

Además que actuar de forma contraria, sería tanto como sostener que las víctimas del delito de tortura, respecto de quienes se dictó sentencia en procedimientos instruidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, no tienen derecho a ser inscritas en el indicado Registro Nacional de Víctimas, conforme al procedimiento que prevé la ley general en comento; no obstante que surge la obligación de garantizar a la víctima de violaciones graves de derechos humanos, la prerrogativa a una reparación integral del daño, conforme a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en diversos tratados e instrumentos internacionales.

En suma, no debe perderse de vista que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, al ser el juicio de amparo un pro-



ceso constitucional de carácter sumario, que tiene como finalidad exclusiva restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Bajo ese tamiz, que una vez dictada una sentencia de amparo en un caso concreto que determine la existencia de una violación a un derecho fundamental y establezca las medidas de restitución adecuadas para devolver a la víctima a la situación anterior a la violación, ésta se encuentra facultada para acudir ante las autoridades competentes y, por las vías legalmente establecidas, para obtener los restantes aspectos de una reparación integral.

Orienta a lo anterior, en lo sustancial, y se comparte, la tesis II.3o.P.93 P (10a.), sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2022309, de rubro siguiente:

"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO DEBE INFORMAR AL QUEJOSO LA POSIBILIDAD QUE TIENE DE SOLICITARLA ANTE LA INSTANCIA COMPETENTE CUANDO TENGA DEMOSTRADA LA EXISTENCIA DE LA TORTURA ALEGADA COMO ACTO RECLAMADO AUTÓNOMO."

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el Registro Nacional del Delito de Tortura se ha destacado como un instrumento o herramienta indispensable para combatir la conducta típica indicada, como se desprende del análisis de diversos pronunciamientos efectuados a nivel internacional, como en el ámbito nacional.

Como podemos advertir, en dos mil diecinueve el Comité Contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, como parte de sus principales motivos de preocupación y recomendaciones, en lo que interesa, precisó lo subsecuente:

"Denuncias de tortura y malos tratos.

"22. El Comité lamenta no haber recibido del Estado Parte información completa sobre el número de denuncias por actos de torturas y malos tratos regis-



tradas durante el periodo en examen. Según los escasos datos presentados por la delegación, en 2013 hubo 870 quejas por presuntos actos de tortura cometidos por miembros de la Policía Federal y 360 por malos tratos, mientras que en 2018 las quejas por tortura fueron 466 y 40 por malos tratos. En 2013 se registraron 42 quejas por presuntos actos de tortura cometidos por funcionarios de la Fiscalía General de la República (en adelante FGR) y 32 en 2018. Las quejas (sin especificar) registradas contra funcionarios del Instituto Nacional de Migración fueron 3.569 en 2013 y 1.216 en 2018. Y respecto de la Secretaría de la Defensa Nacional, únicamente se indica que entre 2013 y 2018, esta institución fue objeto de 22 recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 11 de ellas por tortura y malos tratos. Si bien la delegación defendió que los programas de capacitación para miembros de los cuerpos de seguridad del Estado habrían contribuido a reducir el número de quejas, el Comité tiene serias reservas al respecto. Más aún cuando el Estado Parte no ha presentado dato alguno relativo al periodo 2014-2017, ni información estadística desglosada sobre las quejas registradas, las instancias ante las que se presentaron dichas quejas o el órgano encargado de su investigación. El Comité tampoco ha recibido la información solicitada sobre las medidas adoptadas por el Estado Parte en respuesta a las 18 recomendaciones por violaciones graves emitidas durante el periodo objeto de examen por la CNDH en casos de tortura y malos tratos y que se dirigieron principalmente a la Comisión Nacional de Seguridad, la Secretaría de Marina y la FGR. Por último, el Comité lamenta que aún no se haya creado el Registro Nacional del Delito de Tortura, previsto en la Ley General contra la Tortura (arts. 2 y 13).

"23. El Estado Parte debe:

"a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los sistemas de denuncia sean eficaces, independientes, accesibles y completamente seguros para las víctimas;

"b) Crear y mantener actualizado el Registro Nacional del Delito de Tortura, previsto en la ley general contra la tortura, y recopilar y publicar datos estadísticos sobre el número de denuncias por actos de tortura y malos tratos registrados en todas las instancias;



"c) Informar sobre las medidas adoptadas en la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CNDH, en casos de torturas y malos tratos." (énfasis añadido)

En sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual dos mil dieciocho, en el capítulo V, relativo al Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH, en sus Informes de País o Temáticos, de su Tercer Informe de Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH, en el Informe sobre Situación de Derechos Humanos en México, insistió que, tratándose del tema relacionado con el delito de tortura, era necesario, entre otros aspectos, no perder de vista lo siguiente:

"• Adoptar una ley general sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal. Adoptar una ley general sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal."(sic)

"• Establecer lineamientos de aplicación federal y estatal sobre la recopilación de estadísticas uniformes en graves violaciones a los derechos humanos. En particular, el Estado debe mejorar el sistema de recopilación de información de forma desagregada, con una metodología consistente y transparente."

En efecto, tratándose del registro que se relaciona con el presente estudio, expresamente añadió:

"86. Por su parte, la CNDH insistió en la necesidad de establecer el Registro Nacional del Delito de Tortura, el cual sería la herramienta de investigación y estadística que incluiría los datos sobre los casos de tortura. Según la CNDH, este registro debería impulsar que la Procuraduría General de la República y las Fiscalías estatales alimenten y actualicen la base de datos de manera permanente. Ello, a fin de abatir la cifra de casos no registrados, construir indicadores y datos estadísticos para combatir su impunidad, y lograr la reparación integral a las víctimas. En igual sentido, la organización Código DH expresó que entre las medidas pendientes para la concreta implementación de la ley general se encuentra el fortalecimiento de un registro de casos. En consideración de la



falta de avances en este sentido, la CIDH entiende que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento."²³ (énfasis añadido)

Asimismo, la citada Comisión, en su Informe Situación de Derechos Humanos en México, elaborado a finales de dos mil quince y publicado en el año subsecuente, en lo que interesa a la temática que se estudia en la presente sentencia, refirió lo subsecuente:

"La prevalencia de la práctica de la tortura también es alarmante en México. El Estado Mexicano informó que la PGR contaba, al mes de abril de 2015, con 2.420 investigaciones en trámite sobre tortura, y que existen sólo 15 sentencias condenatorias por este delito a nivel federal. La PGR reportó, según solicitudes de información, un incremento de más del doble en el número de denuncias por tortura entre 2013 y 2014: de 1.165 a 2.403. Ante este número de denuncias en 2014, la PGR reportó haber realizado 185 dictámenes especializados médico/psicológicos como parte de la investigación de posible tortura. Por su parte, la CNDH reportó haber recibido, entre 2006 y 2015, más de 10.200 quejas por detención arbitraria, y más de 9.200 por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ya en su visita al país en 2014, el relator de Naciones Unidas sobre la tortura concluyó, luego de visitar una serie de centros penitenciarios y recabar información a nivel nacional, que la tortura y los malos tratos son generalizados en el país. Por su parte, el Subcomité para la Prevención de la Tortura determinó que durante las primeras horas de detención, las personas privadas de la libertad 'corren un alto riesgo de sufrir torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes'. La Comisión pudo constatar estas conclusiones durante su visita in loco, durante la visita de la Relatoría de Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2015, y mediante la información recabada en el proceso de preparación del presente informe. Y, además, se recibió información que indica que los registros oficiales sobre tortura y malos tratos en todo el país reflejan un subregistro y son inexactos, contradictorios e incompletos, lo que impide tener una

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Obtenido de Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5MX-es.pdf>.



panorámica certera sobre la verdadera magnitud del problema."²⁴ (énfasis añadido)

Preocupación similar que presentó el relator especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, del Consejo de Derechos Humanos, perteneciente a la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) quien, en lo que interesa al tema aquí analizado, refirió lo subsecuente:

"23. La tortura y los malos tratos son generalizados en México. El relator especial recibió numerosas denuncias verosímiles de víctimas, familiares, sus representantes y personas privadas de la libertad y conoció varios casos ya documentados que demuestran la frecuente utilización de torturas y malos tratos en diversas partes del país, por parte de policías municipales, estatales y federales, agentes ministeriales estatales y federales, y las fuerzas armadas. La mayoría de las víctimas son detenidas por presunta relación con la delincuencia organizada. Esto se potencia con el régimen de excepción constitucional y legal que afecta a estos detenidos, que incluye el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la posibilidad del Ministerio Público de ampliar el plazo de detención 'retención' previo a la presentación judicial.

"24. Es dificultoso conocer un número real de casos de torturas. No existe actualmente un registro nacional de casos y cada entidad tiene datos propios. Asimismo, muchos casos no se denuncian por temor a represalias o desconfianza y existe una tendencia a calificar actos de tortura o malos tratos como delitos de menor gravedad. Igualmente, el número de denuncias y quejas es muy alto. La CNDH informó de 11.608 quejas por torturas y malos tratos entre 2006 y abril de 2014. La Comisión de Derechos Humanos del D.F. recibió 386 quejas de tortura entre 2011 y febrero de 2014. La sociedad civil informó de más de 500 casos documentados entre 2006 y 2014. Aunque puede haber casos repetidos, la cantidad es preocupante."

²⁴ El informe completo está disponible para su consulta en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (31 de diciembre de 2015). Situación de Derechos Humanos en México. Obtenido de Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.



"58. En cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, México cuenta desde 2007 con un Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) que funciona dentro de la órbita de la CNDH. El MNP cuenta con facultades para visitar, sin necesidad de notificación previa, todos los lugares del territorio nacional donde se encuentren personas privadas de la libertad. Desde 2007 hasta abril de 2014, el MNP realizó 3.181 visitas y emitió 53 informes con recomendaciones dirigidas a diversas autoridades. También las Comisiones Estatales de Derechos Humanos suelen visitar y monitorear las condiciones de los centros de detención, como también lo hace la sociedad civil, aunque ésta reportó serias limitaciones.

"59. El relator especial fue informado de que el MNP no utiliza la oportunidad de sus visitas para formar un registro de quejas individuales de torturas y malos tratos, ni da seguimiento a las mismas. Asimismo, no todas las visitas del MNP resultan en informes y conclusiones públicas y existe poca coordinación con la sociedad civil para las tareas de prevención. Al relator especial le preocupó la afirmación de las autoridades del Centro de Investigaciones Federales, donde están las personas arraigadas, de que para ser visitado por el MNP se requiere de autorización previa del Ministerio Público."²⁵ (énfasis añadido)

Asimismo, una recomendación similar adoptó el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su informe sobre la visita a México, relacionada con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Órgano que, en lo que interesa a la temática analizada, precisó lo subsecuente:

"99. El SPT alienta al Estado a que mantenga y aumente las medidas preventivas de comisión de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Dichas medidas deberán formar parte de una política pública estatal, donde se recomiende la creación de un registro centralizado de denuncia de

²⁵ Méndez, J. E. (29 de diciembre de 2014). Informe del relator especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Obtenido del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>.



casos de torturas u otros tratos inhumanos en el que, como mínimo, consten referencias acerca de fecha, lugar y modo y técnicas utilizadas en la posible comisión de esos hechos, así como referencias a las víctimas y los posibles autores."²⁶ (énfasis añadido)

Es necesario no pasar desatendido que, en los casos destacados, los últimos tres informes se emitieron previo a la entrada en vigor de la legislación en estudio; sin embargo, son un referente importante a tener en cuenta para destacar la importancia y preocupación, en el ámbito internacional, para implementar un registro nacional para conocer a detalle los asuntos que se relacionan con el delito de tortura, como nos ocupa en el presente asunto.

Aspectos que, además, no pueden pasar desatendidos, en la medida en que las recomendaciones y observaciones de los órganos precitados se encuentran vinculadas con el cumplimiento de diversas obligaciones internacionales que deben ser atendidas por el Estado Mexicano, como un actor más en el ámbito internacional o, dicho de otro modo, como Estado Parte en diversas convenciones internacionales.

En el ámbito nacional, la problemática apuntada tampoco es menor, pues existen pronunciamientos por parte de la propia Cámara de Senadores, en los que se exhortó a la Fiscalía General de la República a informar los avances en relación con el registro que fue analizado en el juicio de amparo en estudio.²⁷

En el mismo sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano autónomo del Estado Mexicano, ha exhortado a la misma autoridad a implementar el aludido registro.²⁸

²⁶ Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, I. O. (31 de mayo de 2010). Informe sobre la visita a México. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrYQAhdCTgawvygb0%2biRuazURlIYd43CARogdBzX8xqWspSfQDb8vTw0Zf5rK6bMdlVWzpy7NhuQBM6ChgRs6Ha%2f6jOHC1h0WxCW%2f0hNTzq>

²⁷ Cámara de Senadores (11 de febrero de 2020). Exhorto al procurador general de la República. Obtenido de Cámara de Senadores: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-05-1/assets/documentos/PA_Morena_Sen_nestora_programa_nacional_tortura.pdf.

²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (16 de septiembre de 2018). Comunicado de Prensa DGC/266/18. Obtenido de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_266.pdf.



En atención a la transgresión constitucional advertida, lo procedente será conceder el amparo al quejoso, para los efectos que serán precisados en el apartado (D) de esta consideración jurídica.

(D) Efectos de la concesión. Atento a las transgresiones advertidas en este fallo, lo procedente será conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión para lo siguiente:

D.1. En relación con la indebida integración de la investigación, la agente del Ministerio Público de la Federación, Instructora Número 01-A, de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (autoridad sustituta) deberá:

1. En el término de tres días, a partir de que sea notificada esta determinación, emita un acuerdo en el que precise detalladamente cuáles son las diligencias pendientes de desahogar, así como las pruebas pendientes de recabar.

De modo que deberá establecer un plan pormenorizado de la forma en que se dará seguimiento a la debida integración de la indagatoria correspondiente.

2. En caso de que no existan, determine la averiguación previa *****.

3. En el supuesto de que existan diligencias pendientes de desahogar o pruebas por recabar, ordene su obtención y las lleve a cabo en un término máximo de ocho meses, contado a partir de la emisión de aquel proveído. Término que se estima prudente, de ser necesario, recabar y desahogar pruebas periciales, con base en lo establecido por el Protocolo de Estambul.

Una vez obtenidas y desahogadas, determine la averiguación previa en cita y notifique personalmente al quejoso y a su defensa el resultado de esa decisión.

Con la precisión de que el cumplimiento a esta ejecutoria de amparo quedará a cargo del Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, pues con independencia que este órgano haya revocado la determinación impugnada, corresponde al órgano de primer grado llevar a cabo el trámite del cumplimiento de la ejecutoria dictada en un amparo indirecto –como el presente–.



D.2. Acerca de la omisión de supervisión advertida, la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos deberá:

1. Supervisar la actuación del titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura que se encuentra a su cargo, para que con la debida diligencia, profesionalismo, eficacia y eficiencia se integre y se determine la averiguación previa *****.

Tarea que deberá llevar a cabo de manera inmediata y continua, hasta que se determine la investigación citada en el párrafo que antecede, en el plazo que le fue concedido a la agente del Ministerio Público de la Federación integradora.

Lo que deberá acreditar a través de un informe sustancial que remita sobre las acciones que emprenda en materia de supervisión, ante el Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

D.3. Acerca de la omisión de supervisión advertida, el procurador general de la República deberá:

1. Coordinar y supervisar la actuación de las Fiscalías Especializada en Materia de Derechos Humanos y Especial en Investigación del Delito de Tortura, que se encuentran a su cargo, para que con la debida diligencia, profesionalismo, eficacia y eficiencia, se integre y se determine la averiguación previa *****.

Lo que deberá llevar a cabo de manera inmediata y continua, hasta que se determine la investigación citada en el plazo que le fue concedido a la agente del Ministerio Público de la Federación integradora.

Lo que deberá acreditar a través de un informe sustancial que remita sobre las acciones que emprenda en materia de supervisión, ante el Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

D.4. Acerca de la omisión de supervisión advertida, el titular de la Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Tortura deberá:



1. Supervisar la actuación del agente del Ministerio Público de la Federación integrador que se encuentra a su cargo, para que con la debida diligencia, profesionalismo, eficacia y eficiencia se integre y se determine la averiguación previa *****.

Tarea que deberá llevar a cabo de manera inmediata y continua, hasta que se determine la investigación citada, en el plazo que le fue concedido a la agente del Ministerio Público de la Federación integradora.

Lo que deberá acreditar a través de un informe sustancial que remita sobre las acciones que emprenda en materia de supervisión, ante el Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

D.5. Acerca de la omisión de establecer y coordinar el Registro Nacional del Delito de Tortura, el procurador general de la República deberá:

2. En un plazo no mayor a treinta días, establezca la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura, es decir, lo ponga en operación.

Lo que deberá acreditar ante el Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y, de ser el caso, emitir un comunicado oficial, a fin de que la sociedad tenga conocimiento de la operatividad del registro, como muestra del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano.

D.6. Acerca de la omisión de registrar a una víctima en el Registro Nacional del Delito de Tortura, el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura deberá:

2. Una vez que el fiscal general de la Republica expida el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y establezca la infraestructura tecnológica necesaria para operar el registro, deberá inscribir a la víctima ***** en el mismo o, en su caso, dará la instrucción que lo haga a quien corresponda.

Lo que deberá acreditar ante el Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.



(E) Vista al Órgano de Control Interno, en virtud de las transgresiones advertidas.

Dada la naturaleza de la Fiscalía en Materia de Derechos Humanos, sus atribuciones se traducen, entre otras, en vigilar que no se violen derechos humanos y, como se dijo, incurrió en las omisiones ya mencionadas por las que se concedió el amparo solicitado.

Lo anterior, puso de manifiesto que no cumplió con los deberes que legalmente le corresponden.

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones VIII y IX del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en relación con los preceptos 9, fracción II, 10, 15, 49, fracción I, 51, 90, 91, 92, 93 y demás aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, procede dar vista al Órgano de Control Interno de la Fiscalía General de la República, a efecto de que analice si las omisiones en que incurrió la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos constituyen una responsabilidad administrativa.

Es aplicable el criterio I.9o.P.329 P (10a.), emitido por este órgano colegiado, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2023283, de rubro siguiente:

"VISTA AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. PROCEDE OTORGARLA POR LA OMISIÓN DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE SUPERVISAR QUE EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA A SU CARGO, LLEVARA A CABO UNA INVESTIGACIÓN CON LA DEBIDA DILIGENCIA, PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA, A FIN DE QUE DETERMINE SI CONSTITUYE UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se revoca la resolución recurrida.



SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por ***** , secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de la Defensoría Pública, contra los actos y autoridades precisados en la parte final de la consideración jurídica VIII de esta resolución.

TERCERO.—Se concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión a ***** , secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de la Defensoría Pública, contra los actos reclamados y autoridades responsables que fueron motivo de estudio en la consideración jurídica X de esta resolución, para los efectos precisados en el apartado (D) de la misma.

CUARTO.—Dese vista al Órgano de Control Interno de la Fiscalía General de la República, a efecto de que analice si las omisiones en que incurrió el fiscal especializado en Materia de Derechos Humanos constituyen una responsabilidad administrativa.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen; acúcese recibo y háganse las anotaciones en el libro de gobierno.

Así lo resolvió el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Emma Meza Fonseca (presidenta) y Ricardo Paredes Calderón (ponente), así como la secretaria en funciones de Magistrada María Guadalupe Jiménez Duardo; sin embargo, esta ejecutoria no la firma el segundo de los mencionados, toda vez que le fue concedida licencia académica, por lo que en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los gobernados, en su vertiente de justicia pronta y expedita, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 188 de la Ley de Amparo,²⁹ firman electrónicamente la Magistrada Emma Meza Fonseca y la secretaria en funciones de Magistrada María Guadalupe Jiménez Duardo.

²⁹ "Artículo 188. Las sentencias del tribunal deberán ser firmadas por todos sus integrantes y por el secretario de Acuerdos.



En términos de lo previsto en el artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el diverso 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2001 y aisladas 1a. CCCXIII/2013 (10a.), II.3o.P.93 P (10a.), I.9o.P.326 P (10a.), I.9o.P.327 P (10a.), I.9o.P.328 P (10a.) y I.9o.P.329 P (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 142; Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1049; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas, 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo III, octubre de 2020, página 1871; Undécima Época, Libro 2, Tomo V, junio de 2021, páginas 5129, 5061, 5063 y 5191, con números de registro digital: 189683, 2004696, 2022309, 2023238, 2023222, 2023258 y 2023283, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2019 (10a.) y aisladas P. XXI/2015 (10a.), 1a. XVII/2018 (10a.), 1a. XVIII/2018 (10a.) y 1a. IV/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas.

Las ejecutorias relativas a la contradicción de tesis 35/99 (parte conducente), a las controversias constitucionales 4/2005 y 14/2005 y al expediente varios 1396/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, mayo de

"Cuando por cualquier motivo cambiare el personal del tribunal que haya dictado una ejecutoria conforme a los artículos anteriores, antes de que haya podido ser firmada por los Magistrados que la hubiesen dictado, si fue aprobado el proyecto del Magistrado relator, la sentencia será autorizada válidamente por los Magistrados que integran aquél, haciéndose constar las circunstancias que hubiesen concurrido. Firmada la sentencia se notificará por lista a las partes.

"En los casos en que proceda el recurso de revisión la notificación a las partes se hará en forma personal.

"Para los efectos del párrafo anterior, la autoridad responsable sólo será notificada al proveerse la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o haya transcurrido el plazo para interponer el recurso."



2001, página 12; XXII, diciembre de 2005, página 1583; XXII, diciembre de 2005, página 2301; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 127, con números de registro digital: 7131, 19204, 19191 y 25836, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ESTÁN FACULTADOS PARA SUPERVISARLA, RESPECTO DE LAS FISCALÍAS A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y PROFESIONALISMO.

Hechos: El quejoso reclamó, entre otros actos, la indebida integración de una investigación por una autoridad ministerial, así como la dilación en determinarla. Asimismo, en su demanda señaló como autoridades responsables al fiscal general de la República y al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, a quienes les atribuyó, como acto propio, al primero, la omisión de supervisar y coordinar la actuación de la Fiscalía Especializada indicada, así como la de la diversa Especial en Investigación del Delito de Tortura; a la segunda, la omisión de supervisar que ésta investigue los ilícitos a su cargo, con debida diligencia.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que las autoridades responsables mencionadas están facultadas para supervisar la debida diligencia en la investigación de los delitos, respecto de las Fiscalías a su cargo, a fin de garantizar los principios de eficiencia, eficacia y profesionalismo.

Justificación: Lo anterior se sustenta en una interpretación armónica, integral y funcional de los artículos 2, 3, 5, fracciones I, II y III, 9, fracciones I, II, III, IV y VIII y 12, en relación con el desempeño de las funciones de ambos titu-



lares. Mientras que, de manera específica, por lo que hace al fiscal general de la República, son aplicables los artículos 6, 19, fracciones I, III y XIX, así como su último párrafo. Y, finalmente, respecto de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, es indispensable remitirse a los artículos 14, fracción III y 27, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (abrogada) y, en suma, al Acuerdo A/013/19, emitido por su titular, por el que se instala la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2019; dispositivos de los que se advierte, en esencia, que en su calidad de titulares, las acciones que desplieguen deben dirigirse a investigar los delitos y esclarecer los hechos, a otorgar una procuración de justicia eficaz y efectiva, procurar que el culpable no quede impune, promover, proteger, respetar y garantizar los derechos a la verdad, a la reparación integral del daño y de no repetición, en favor de las víctimas; actuaciones que deberán constreñirse, entre otros, a los principios rectores de eficiencia, eficacia, profesionalismo y debida diligencia en la dirección e integración de las investigaciones. De manera que si bien a éstos no les corresponde la integración material de las investigaciones, lo cierto es que las normas precisadas expresamente los facultan y obligan para llevar a cabo funciones de coordinación y supervisión, frente a las unidades administrativas y los órganos que se encuentran a su cargo, para cumplir con los fines y principios previamente puntualizados, pues como entes del Estado deben asumir una conducta activa en el despliegue de sus facultades, a fin de evitar hacer ilusoria la tarea de investigación de las conductas delictivas.

**NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.P. J/5 P (11a.)**

Amparo en revisión 20/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Amparo en revisión 19/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.

Amparo en revisión 16/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.



Amparo en revisión 26/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Guzmán Aguado, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Hugo Morales de la Rosa.

Amparo en revisión 69/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DEBIDA DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ FACULTADO PARA SUPERVISARLA DE MANERA EFECTIVA RESPECTO DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN A SU CARGO, A FIN DE GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA.

Hechos: El quejoso reclamó la omisión del titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura de la Fiscalía General de la República de supervisar de manera diligente y efectiva que el agente del Ministerio Público de la Federación a su cargo investigue los delitos con la debida diligencia.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el titular de dicha Fiscalía especial está facultado para supervisar de manera efectiva la debida diligencia en la investigación de los delitos respecto de los agentes del Ministerio Público de la Federación a su cargo, a fin de garantizar los principios de profesionalismo, eficacia y eficiencia.

Justificación: Lo anterior, porque de acuerdo con los artículos 2, 3, 5, 9 y 12 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (abrogada), la investigación de los delitos y procuración de justicia debe atender a criterios de eficacia, efectividad, profesionalismo y debida diligencia. Por tanto, si la integración material de la investigación correspondiente quedará a



cargo del agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, resulta claro que la labor de su titular, conforme al ámbito de sus competencias, se circunscribirá a mantener un estricto control sobre la actuación de su subalterno, en atención a que corre a su cargo la conducción legal de la investigación, a través de la supervisión que realice a dicho agente integrador, ya que su actuar debe constreñirse a asegurar que el desempeño en las actividades de investigación se siga con base en los principios y fines institucionales previstos en la ley mencionada, para garantizar que las tareas de investigación que realice el agente del Ministerio Público se desempeñen con eficiencia, eficacia, profesionalismo y debida diligencia, ello con el objetivo de lograr un adecuado esclarecimiento de los hechos analizados, procurar que el culpable no quede impune, así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos a la verdad, a la reparación integral del daño y de no repetición, que se reconocen a favor de las víctimas.

**NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.P. J/6 P (11a.)**

Amparo en revisión 20/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Amparo en revisión 19/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.

Amparo en revisión 16/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Amparo en revisión 26/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Guzmán Aguado, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Hugo Morales de la Rosa.

Amparo en revisión 69/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



REGISTRO NACIONAL DEL DELITO DE TORTURA (RENADET). LA OMISIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA DE ESTABLECER LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA NECESARIA PARA SU OPERACIÓN, A PESAR DE HABER TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL PARA ELLO Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA DEL FISCAL ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA, DE INSCRIBIR A LA VÍCTIMA DE ÉSTA O DE MALOS TRATOS EN EL RENADET, ACTUALIZAN UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN UNA COMPETENCIA DE CARÁCTER OBLIGATORIO.

Hechos: El quejoso reclamó del fiscal general de la República y del fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura, la omisión de establecer el Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET) en el plazo establecido en el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así como la omisión del registro de la víctima, respectivamente; el Juez de Distrito señaló que ambos actos estaban vinculados con esa ley general; sin embargo, tomando en cuenta la fecha de inicio de la averiguación previa respectiva, el procedimiento debía ceñirse a las disposiciones de la ley vigente en la época en que inició la indagatoria, es decir, si la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura no establecía la instauración del RENADET y tampoco exigía que la víctima de tortura fuera registrada en ese control, era incuestionable que esos actos no se les podía reclamar, por lo que negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la omisión del fiscal general de la República de establecer la infraestructura tecnológica necesaria para la operación del RENADET, a pesar de haber transcurrido el plazo legal para ello y, en vía de consecuencia, la del fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura, de inscribir a la víctima de ésta o de malos tratos en aquél, actualizan una omisión absoluta en una competencia de carácter obligatorio, ya que a pesar de tener la obligación de actuar en determinado sentido no lo hicieron.



Justificación: Lo anterior, porque la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.), de título y subtítulo: "TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.", identificó, entre otras, las omisiones absolutas en competencia de ejercicio obligatorio, que se actualizan cuando el órgano tiene la obligación o mandato de actuar en determinado sentido y no lo ha hecho. Así, el fiscal general de la República, conforme al artículo quinto transitorio, en relación con el diverso 85, ambos de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, tenía la obligación de que en un plazo de 180 días siguientes a la fecha en que entrara en vigor la referida ley (27 de junio de 2017), implementara la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura –plazo que se cumplió el 24 de diciembre del propio año–; sin embargo, a la fecha no funciona, lo cual permite establecer que la responsable ha incurrido en la omisión que se le reclama; mientras que el fiscal especial en Investigación del Delito de Tortura debió actuar en términos del artículo 35, fracción III, de la citada ley general, es decir, realizar el registro del hecho en el RENADET, tomando en cuenta que éste es una herramienta de investigación de información estadística, donde se incluirían los datos sobre todos los casos en los que se denuncian actos de tortura, incluido el número de víctimas.

**NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.P. J/4 P (11a.)**

Amparo en revisión 20/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Amparo en revisión 19/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.

Amparo en revisión 16/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Amparo en revisión 26/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Guzmán Aguado, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de



Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Hugo Morales de la Rosa.

Amparo en revisión 69/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Nota: La tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1107, con número de registro digital: 2016428.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

VISTA AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. PROCEDE OTORGARLA POR LA OMISIÓN DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE SUPERVISAR QUE EL TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA A SU CARGO, LLEVARA A CABO UNA INVESTIGACIÓN CON LA DEBIDA DILIGENCIA, PROFESIONALISMO, EFICACIA Y EFICIENCIA, A FIN DE QUE DETERMINE SI CONSTITUYE UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Hechos: En la sentencia de amparo recurrida mediante el recurso de revisión se advirtió que el fiscal especializado en Materia de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la República fue omiso en supervisar que el titular de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura a su cargo, llevara a cabo una investigación con la debida diligencia, profesionalismo, eficacia y eficiencia.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al incurrir el fiscal especializado responsable en la omisión mencionada, vulneró los derechos humanos del quejoso, por lo que debe darse vista al Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, a fin de que determine si dicha omisión constituye una responsabilidad administrativa.



Justificación: Lo anterior, pues de acuerdo con las fracciones VIII y IX del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (abrogada), en relación con los diversos 9, fracción II, 10, 15, 49, fracción I, 51, 90, 91, 92 y 93, y demás aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el órgano interno de control mencionado está dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, y tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos de la Fiscalía y de particulares vinculados con faltas graves; de manera que las omisiones en que incurra el fiscal especializado en Materia de Derechos Humanos, al ser un servidor público adscrito a la Fiscalía General de la República, su órgano interno de control es el encargado de analizar si dicha omisión constituye una responsabilidad administrativa.

**NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
I.9o.P. J/7 P (11a.)**

Amparo en revisión 20/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Amparo en revisión 19/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.

Amparo en revisión 16/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Amparo en revisión 26/2021. 25 de marzo de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Guzmán Aguado, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Hugo Morales de la Rosa.

Amparo en revisión 69/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Mario Alberto García Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DEMANDA DE AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SE COMPUTA POR AÑOS NATURALES, SIN LA EXCLUSIÓN DE DÍAS INHÁBILES, CON EXCEPCIÓN DE LOS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ LABORES CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

AMPARO DIRECTO 118/2021. 6 DE ENERO DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ. SECRETARIO: FERNANDO EMMANUELLE ORTIZ SÁNCHEZ.

CONSIDERANDO:

II.—Oportunidad de la demanda.

12. La demanda de amparo es oportuna, pues se presentó en el plazo de 8 años a que alude el numeral 17, fracción II, de la Ley de Amparo, como se explica a continuación:

13. El acto reclamado es de veinticinco de mayo de dos mil doce, por lo que el plazo de ocho años para presentar la demanda, en términos de la jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.),² inició el 3 de abril de 2013.

14. A efecto de realizar el cómputo, es importante destacar que la Ley de Amparo dispone 3 tipos de plazos para las partes: 1) en horas, que se dirige a las autoridades responsables para determinados casos y que transcurren de

² Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 11, con número de registro digital: 2006587, que es del rubro siguiente: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL PLAZO PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA SE RIGE POR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO Y SI LOS SUPUESTOS QUE DAN INICIO A SU CÓMPUTO EN TÉRMINOS DEL DIVERSO 18 DE ESE ORDENAMIENTO ACONTECIERON CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, EL REFERIDO PLAZO INICIA A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE."



momento a momento;³ 2) en días, en que se encuentra el genérico y respecto del que, como se señaló, el Alto Tribunal ya se pronunció en cuanto a cómo hacer el cómputo y otros; y, 3) en años, supuesto en que se encuentra cuando el acto reclamado sea una sentencia penal que establezca pena de prisión, como en el caso, o una sentencia agraria.⁴

15. Por lo que el plazo señalado para promover amparo directo en contra de una sentencia condenatoria que impone pena de prisión es una excepción a la regla general de 15 días, y constituye una norma especial que prevalece ante cualquier norma general que pudiera contradecir su contenido, máxime que, en el caso, surgió con posterioridad a la norma general aplicable a otros supuestos, pero ni la ley de la materia ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, disponen cómo debe realizarse el cómputo.

16. Para dilucidar lo anterior, se destaca que la razón por la que el legislador en la Ley de Amparo vigente estableció un plazo determinado para este tipo de acto reclamado, fue brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito.

17. Lo anterior, pues atendió a que, en relación con el derecho a la reparación del daño que constitucionalmente asiste a la víctima, la indefinición sobre la pervivencia jurídica de lo determinado en una sentencia condenatoria en virtud de la posibilidad que otorgaba la Ley de Amparo abrogada para impugnar ésta en cualquier tiempo, implicaba una considerable afectación al derecho de seguridad jurídica de aquélla, en tanto que aun cuando la sentencia condenatoria pudiera ejecutarse en ese aspecto, lo cierto es que se mantenía en un estado de indefinición sobre la posibilidad de disfrutar e, incluso, disponer de los

³ Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento.

"Correrán para cada parte desde el día siguiente a aquel en que para ella hubiese surtido sus efectos la notificación respectiva."

⁴ No se incluye el supuesto de la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, porque ahí no existe plazo, pues en cualquier tiempo podrá presentarse.



derechos derivados de la referida reparación, lo que no solamente afectaba la esfera de las víctimas sino, incluso, la de terceros que entablaron vínculos jurídicos con éstas, relacionados con las prerrogativas derivadas de la reparación del daño.

18. Asimismo, sin el establecimiento de un plazo determinado también se afectaban las prerrogativas fundamentales a la verdad y a la justicia de las víctimas, lo que no se agota con el trámite de procesos, sino que debe, además, asegurarse que sea en tiempo razonable.⁵

19. Aunado a lo anterior, también es importante destacar que el Alto Tribunal determinó que el plazo de 8 años permite a los sentenciados preparar sus defensas durante un lapso "elevado", es decir, considerablemente mayor a los que permiten controvertir otro tipo de actos de autoridad y, con ello, se logra un mejor equilibrio entre esa prerrogativa fundamental del sentenciado y los derechos involucrados de las víctimas.⁶

20. En ese tenor, considerando que el objetivo del plazo de 8 años para sentencias condenatorias que impongan pena de prisión es dar certeza y seguridad jurídica a las víctimas en relación con sus derechos a la verdad y justicia y a la reparación del daño, así como que ese plazo otorgado a los sentenciados es elevado para que preparen su defensa para el juicio de amparo; en consecuencia, se concluye que dicho plazo debe computarse en años naturales, lo que implica que no se excluyen días inhábiles, y no conforme a la regla para los plazos fijados en días, prevista en el artículo 22 de la Ley de Amparo.

21. Lo anterior, pues el plazo de 8 años es elevado y suficiente para que el sentenciado pueda preparar su defensa, lo que podría incluir el contactar a su defensor, que éste se imponga de constancias, la elaboración de la demanda, etcétera, y no existen razones justificadas por las que ese plazo podría resultar corto para el fin planteado.

⁵ Contradicción de tesis 366/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de abril de 2014, párrafos 105 a 113.

⁶ Ídem, párrafos 115 a 117.



22. Asimismo, porque de esta manera se cumple con el objetivo de otorgar certeza y seguridad jurídicas a las víctimas en cuanto al término del plazo de referencia pues, de lo contrario, al excluir de los 8 años los sábados, domingos y días inhábiles tanto de la Ley de Amparo como los de la autoridad responsable, implicaría un cómputo indeterminado, complicado y confuso para las víctimas del delito, pues tendrían que investigar no sólo el calendario de días inhábiles de la autoridad responsable y del Tribunal Colegiado de Circuito, sino también los acuerdos y circulares de las autoridades responsables federal y locales en cada entidad federativa en que, por cualquier motivo, se declararon días inhábiles en cada uno de los años del plazo, aunado a que se extendería injustificadamente, cuando ya de por sí es elevado.

23. De lo expuesto se advierte que en la Ley de Amparo existen plazos cortos y largos, de manera que en los primeros se justifica el que no deban considerarse los días inhábiles, dado que, al no poder tener lugar las actuaciones judiciales, sería perjudicial para las partes imponer que se consideraran los días inhábiles, porque afectaría la oportunidad de defensa de las partes. Sin embargo, el establecimiento de un plazo largo, particularmente el de 8 años, no afecta la defensa de los sentenciados, pues existen suficientes días hábiles en los que es posible consultar los autos del expediente y promover, de requerirse, lo necesario.

24. No se soslaya que en sesión de 16 de agosto de 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 257/2020, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas del Alto Tribunal, en la que el punto de contradicción versó en determinar si para el cómputo de la oportunidad de una demanda de amparo directo debían o no excluirse los días en que el Tribunal Colegiado de Circuito no laboró (suspensión de labores por causas extraordinarias), diferentes a los señalados por el artículo 19 de la Ley de Amparo.

25. En la discusión de este asunto los Ministros señalaron que ambas Salas coincidían en que para el cómputo de la oportunidad en amparo directo deben excluirse los días inhábiles para la autoridad responsable, así como aquellos señalados en el artículo 19 de la Ley de Amparo y, sobre el tema de la contradicción, llegaron al consenso de que los días en que el Tribunal Colegiado sus-



penda labores, diferentes a los señalados en la ley de la materia, no deben excluirse del plazo.

26. Sin embargo, las reglas establecidas en esa contradicción de tesis no son aplicables al tema que ahora se resuelve, pues en los asuntos que originaron esa contradicción de criterios, si bien se analizaron casos relativos a la promoción de demandas de amparo directo, lo cierto es que eran en relación con el plazo genérico de 15 días, previsto en el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo, pues se trataba de sentencias definitivas, pero que no eran penales que impusieran pena de prisión, como en el asunto que ahora se resuelve, supuesto en que, como se señaló, la ley de la materia regula un plazo especial.⁷

27. Exclusión de días inhábiles de la autoridad responsable en atención a la contingencia sanitaria mundial por el virus SARS-CoV-2.

28. Precisada la manera en que debe computarse el plazo de 8 años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, por razón de justicia debe considerarse el fenómeno de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por el virus COVID-19, que ha tenido impactos catastróficos para toda la población a nivel global, lo que ocasionó, entre otras cosas, la paralización total de la administración de justicia en nuestro país, lo que no puede operar en demérito del justiciable.

⁷ "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, 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, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."



29. Por lo que, a fin de garantizar el acceso a la justicia a personas con sentencias definitivas con pena de prisión, y en atención al principio *pro actione*, así como con el fin de disminuir las consecuencias de las dificultades que dichas personas pudieron enfrentar al promover su demanda de amparo en el contexto de una pandemia mundial, del plazo de 8 años debe excluirse el tiempo en que la autoridad responsable suspendió sus labores, exclusivamente con motivo de la pandemia, pues es ante ésta que se presenta la demanda de amparo directo y se solicitan las constancias conducentes a efecto de ejercer el derecho de defensa.

30. Ahora, los plazos en que la autoridad responsable suspendió sus labores conforme al Plan de Contingencia para el Poder Judicial de la Ciudad de México, emitido por el Consejo de la Judicatura de esta ciudad, hasta la fecha son los siguientes:

Suspensión de plazos procesales en el Poder Judicial de la Ciudad de México en 2020, por el fenómeno del virus "SARS-CoV-2"		
Acuerdo Plenario	Suspensión de plazos	Días suspendidos
39-14/2020 (suspensión de labores y términos del 18 de marzo de 2020 y reanudación de labores el 20 de abril de 2020)	Del 18 de marzo al 19 de abril de 2020	33
03-15/2020 (ampliación de la suspensión de labores y la suspensión de plazos procesales para quedar del 18 de marzo hasta el 5 de mayo de 2020)	Ampliación al 5 de mayo de 2020	16
V-19/2020 (ampliación de la suspensión de labores y, por consecuencia, la suspensión de plazos procesales que inició el 18 de marzo y hasta el 31 de mayo de 2020)	Ampliación al 31 de mayo de 2020	26
25-17/2020 (ampliación de la suspensión de labores y, por consecuencia, la suspensión de plazos procesales que inició el 18 de marzo, hasta el 15 de junio de 2020)	Ampliación al 15 de junio de 2020	15



03-19/2020 (ampliación de la suspensión de labores y, por consecuencia, la suspensión de plazos procesales que inició el día 18 de marzo, para quedar hasta el 30 de junio de 2020)	Ampliación al 30 de junio de 2020	15
03-22/2020 (ampliación de la suspensión de labores y, por consecuencia, la suspensión de plazos procesales que inició el 18 de marzo, para quedar hasta el 31 de julio de 2020; reanudándose labores el día 3 de agosto de 2020.	Ampliación al 2 de agosto de 2020	33
06-19/2020 modificado (reanudación de las actividades de las Salas Penales a partir del 3 de agosto de 2020, fecha a partir de la cual se levanta la suspensión de términos procesales)	Ampliación al 2 de agosto de 2020	(2 días que ya se consideraron en el cuadro anterior)
V-47/2020 (suspensión de labores y, por ende, la suspensión de plazos procesales del 7 al 15 de diciembre de 2020, en el entendido de que dicha suspensión no incluye ni afecta el 2o. periodo vacacional que previamente había sido autorizado, que comprende del 16 de diciembre de 2020 al 6 de enero de 2021)	Del 7 al 15 de diciembre de 2020	9
		Total de días: 147

Suspensión de plazos procesales en el Poder Judicial de la Ciudad de México en 2021, por el fenómeno del virus "SARS-CoV-2"

Acuerdo Plenario	Suspensión de plazos	Días suspendidos
03-01/2021 (ampliación de la suspensión de labores y, por ende, la ampliación de la suspensión de plazos procesales del 7 al 15 de enero de 2021, con reanudación de labores el día 18 de enero de 2021)	Del 7 al 17 de enero de 2021	11



03-03/2021 (ampliación de la suspensión de labores y, por ende, la ampliación de la suspensión de plazos procesales del 18 al 29 de enero de 2021, con reanudación de labores el 2 de febrero de 2021)	Del 18 de enero al 1 de febrero de 2021	15
03-06/2021 (ampliación de la suspensión de labores y, por ende, la ampliación de la suspensión de plazos procesales del 2 al 15 de febrero de 2021, con reanudación el 16 de febrero de 2021)	Del 2 al 15 de febrero de 2021	14
03-09/2021 (ampliación de suspensión de labores y, por ende, la ampliación de la suspensión de plazos procesales del 16 al 19 de febrero de 2021, con reanudación de labores el 22 de febrero de 2021)	Del 16 al 21 de febrero de 2021	6
		Total de días: 46

31. De lo anterior se advierte que el total de días suspendidos en el 2020 y 2021, a causa del fenómeno del virus "SARS-CoV-2", ante la autoridad responsable son: 193 días.

32. Por lo que si la presentación de la demanda de amparo fue el tres de septiembre de dos mil veintiuno (fecha en que se recibió ante la autoridad responsable), ésta es oportuna, como se explica en la siguiente tabla:

Sentencia	Notificación	Plazo normal	Plazo con exclusión de 193 días naturales	Presentación de la demanda
25 de mayo de 2012.	28 de mayo de 2012.	Del 3 de abril de 2013 al 3 de abril de 2021.	Del 3 de abril de 2021 al 13 de octubre de 2021.	3 de septiembre de 2021.

III.—Existencia de los actos reclamados.



33. En torno al acto reclamado a la Quinta Sala Penal del Tribunal de Justicia de la Ciudad de México, quedó legalmente acreditado con el informe que rindió la responsable, al que acompañó los originales de la causa penal ***** (actualmente *****) y del toca de apelación ***** , en los que destaca la resolución combatida en esta vía constitucional.

34. Asimismo, por lo que hace a la autoridad responsable ejecutora, el acto también se estima existente, pues dentro de su ámbito de competencia le corresponde la ejecución del fallo.

IV. Transcripción innecesaria de constancias.

35. No se transcriben la sentencia reclamada ni los conceptos de violación formulados por el quejoso, al no advertir artículo en la Ley de Amparo que obligue, pero se precisa que –al igual que todas las constancias–, se tuvieron a la vista para la resolución del asunto, atendiendo a los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias.

V.—Estudio del asunto.

36. En suplencia de la deficiencia de la queja, la sentencia reclamada no está debidamente fundada en lo relativo al delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro exprés agravado.

37. Como punto de partida, es pertinente destacar que el quejoso fue sentenciado por el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro exprés agravado, por los siguientes hechos:

El veinte de enero de dos mil doce, aproximadamente a las trece horas, el pasivo del delito ***** llegó a la tienda denominada ***** , ubicada en avenida ***** , casi esquina con ***** , colonia ***** , Alcaldía ***** , a bordo de la camioneta propiedad de la empresa ***** , misma que representa legalmente, la cual es de la marca ***** , tipo ***** , color ***** , modelo dos mil seis, con camper, placas de circulación ***** del Estado de México, que estacionó a un costado de la tienda antes referida, realizando compras de diversos objetos que destinaría a la empresa que represen-



ta legalmente; acto seguido, se dirigió a la camioneta abriendo la puerta del lado del copiloto, con la finalidad de acomodar el material comprado, siendo que el activo del delito ***** y el menor ***** de ***** años de edad, se le acercó por detrás, para inmediatamente el primero de los mencionados procede a decirle a *****, "súbete a la camioneta o te meto unos pinches balazos", apuntándole con una pistola diseñada para proyectar municiones, diábolos o dardos, a la altura del estómago, lo que ocasionó que el pasivo del delito, por temor a ser lesionado, se subiera a la camioneta del lado del copiloto, entregándole las llaves de la misma al sentenciado, quien procedió a subir al vehículo por el lado del piloto, mientras que el menor en cita, hizo lo propio del lado del copiloto, quedando en medio el agraviado *****; inmediatamente después, el activo del delito puso en marcha la camioneta, circulando por unos minutos, ordenándole al agraviado que se agachara, circulando aproximadamente dos cuadras; acto seguido, el menor le dijo "dame todo lo que traigas pendejo o te carga la chingada", siendo amenazado por el activo ***** con una pistola, por lo que por el temor a ser lesionado el ofendido, es que le entregó al menor en comento la cantidad en efectivo de \$10,710.00 (diez mil setecientos diez pesos 00/100 M.N.), que traía en la bolsa delantera izquierda del pantalón que vestía, así como su teléfono celular, marca ***** modelo ***** , color gris con azul; posteriormente, el sentenciado detiene la marcha de la camioneta y le dijo al pasivo del delito que se bajara y se echara a correr sin voltear, porque si volteaba, le iban a disparar, haciendo lo propio el citado ofendido, quedándose parado en una calle, percatándose que el sentenciado y el menor se daban a la fuga a bordo de la camioneta antes descrita; acto seguido, el agraviado tomó un taxi, pidiéndole al chofer que siguiera a la camioneta roja, porque lo acababan de robar, siguiéndolos por la Calzada ***** , en dirección de sur a norte, sin perderlos de vista, percatándose que el activo ***** estacionó la camioneta en avenida ***** , casi esquina ***** , de la colonia ***** , delegación ***** , frente a un negocio de refacciones, lugar en el que se bajó junto con el menor, siendo este último quien llevaba en sus manos un costal color blanco, conteniendo los objetos que acababa de comprar, pretendiendo ambos sujetos abordar un taxi; instante en que el pasivo se percató de la presencia de un policía de la Secretaría de Seguridad Pública, quien viajaba en motocicleta, y el cual estaba en la esquina de ***** ; se le acercó y le comentó lo sucedido, por lo que dicho elemento policiaco los siguió, llegaron más patrullas de la Secretaría de Seguridad Pública, logrando la deten-



ción de ***** y del menor; al activo le fue localizada a la altura de la cintura una pistola diseñada para proyectar municiones, diábolos o dardos, y en la bolsa delantera derecha de su pantalón la cantidad de \$10,710.00 (diez mil setecientos diez pesos 00/100 M.N.); un teléfono celular marca ***** modelo ***** , ***** con ***** , y 5 botes de afloja todo, marca ***** de 300 gramos cada uno, y 3 serruchos marca ***** modelo ***** , con mango de madera, por lo que fueron puestos a disposición de la autoridad ministerial.

38. Este Tribunal Colegiado de Circuito advierte que el acto reclamado está indebidamente fundado en lo relativo al delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro exprés agravado.

39. En efecto, de la lectura de la sentencia reclamada se desprende que la Sala responsable estimó que los medios de prueba que obran en autos son suficientes para acreditar los elementos del delito de privación de la libertad en su modalidad de secuestro exprés agravado, previsto en el artículo 9, fracción I, inciso d) (para ejecutar el delito de robo, prive de la libertad a otro), agravado en términos del artículo 10, fracción I, incisos b) (obren en grupo de dos o más personas) y c) (con violencia), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.

40. Ahora bien, además de haberse citado los artículos de la ley general referida, en la sentencia reclamada se invocaron los numerales 15 (delito por acción), 17, fracción II (delito permanente), 18, párrafos primero (delito doloso) y segundo (conocer y querer), 22, fracción II (realización conjunta), 24 y 29, fracciones I, II, III, VII, VIII y IX (causas de exclusión del delito), del Código Penal para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

41. Sin embargo, por lo que respecta al delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro exprés, tales tópicos debieron ser analizados a la luz del Código Penal Federal, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.



42. En efecto, el artículo 2 de la citada legislación general establecía:

"Artículo 2. Esta ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

"A falta de regulación suficiente en los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales."

43. Como se observa, la supletoriedad de la ley general de referencia recae en el Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados. De ahí que, por exclusión, no resulta factible la aplicación supletoria del código sustantivo de alguna entidad federativa.

44. Así, en relación con aspectos sustantivos no previstos en la citada legislación general de secuestro (forma de comisión del delito, participación, causa de exclusión del delito, individualización de las penas), las autoridades del orden común deben aplicar el Código Penal Federal y no el código penal local; de lo contrario, se contravendrían los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado.

45. Las anteriores consideraciones tienen apoyo en la jurisprudencia PC.I.P. J/42 P (10a.), del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, que es del siguiente tenor:

"SECUESTRO. LAS AUTORIDADES LOCALES ENCARGADAS DE SU INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN Y SANCIÓN DEBEN APLICAR EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y NO EL LOCAL, CUANDO ANALICEN ASPECTOS SUSTANTIVOS NO PREVISTOS EN LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN ESA MATERIA (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016).



Conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, de manera que el Congreso de la Unión desarrolló esta facultad al emitir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que estableció los tipos y penas en la materia; de ahí que sólo corresponda a las entidades federativas el conocimiento y la resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, acorde a lo señalado en la propia ley general, lo que implica que, el Congreso, en exclusiva, legislaría sobre los tipos penales y sus sanciones, aunado a que distribuiría o delegaría las facultades a los poderes y órganos de gobierno involucrados en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, sobre un sistema de cooperación, coordinación y auxilio recíproco. De esta manera, en el artículo 2, párrafo primero, de la ley general referida, vigente hasta el 17 de junio de 2016, se dispuso que para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados; esto es, las autoridades locales que conozcan de este tipo de delitos deben aplicar únicamente las disposiciones legales que prevé la referida ley general; y por ende, tratándose de aspectos sustantivos no previstos en ésta, como la forma de comisión del delito, la participación, la causa de exclusión del delito, la individualización de las penas y la suspensión de derechos, entre otros, las autoridades del orden común deben aplicar el Código Penal Federal y no el código penal local, pues de lo contrario, se contravendrían los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado."⁸

46. En este contexto, la resolución reclamada se encuentra indebidamente fundada, pues aun cuando la Sala responsable citó los preceptos de la mencionada ley general en los cuales encuadró la conducta ilícita atribuida al quejoso, fundó y analizó el resto de la parte sustantiva (formas de comisión, participación, dolo, causas de exclusión del delito, individualización de las penas, etcétera) en el Código Penal para el Distrito Federal, ahora Ciudad de

⁸ Registro digital: 2016601.



México, no obstante que para tales aspectos, debió atender lo previsto en el Código Penal Federal.

47. Resta decir que, dado el sentido de este fallo, es innecesario abordar los planteamientos del quejoso relacionados con el fondo del delito por el que fue sentenciado.

48. Consecuentemente, lo procedente es conceder al quejoso el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para los efectos de que el tribunal responsable:

a. Deje insubsistente la sentencia reclamada.

b. En su lugar dicte otra en la que, al analizar lo relativo al delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro exprés agravado, aplique la norma sustantiva a que hace referencia el artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el entendido que, para el cumplimiento de esta ejecutoria, la Sala responsable no tiene más limitación que la de no agravar la situación del quejoso.

49. Concesión que se hace extensiva al acto de ejecución, en vía de consecuencia, pues no se reclamó por vicios propios.

50. Ahora bien, atento a lo dispuesto en los preceptos 192, último párrafo, 238 y 258 de la Ley de Amparo, de acuerdo con los delimitados efectos de la concesión de amparo, se estima prudente otorgar el plazo de cinco días al tribunal de alzada responsable, para que dé cumplimiento a esta ejecutoria en lo atinente al dictado de la nueva resolución en comento, apercibido que, de no hacerlo, se le impondrá multa de 100 veces la unidad de cuenta y actualización correspondiente.

51. Por último, en términos del artículo 17 de la Constitución Federal, y sin que ello implique motivo de concesión de la protección constitucional, cabe



puntualizar que al momento de dictar la sentencia en cumplimiento, de ser el caso, la Sala responsable deberá tomar en consideración la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre exclusión de pruebas que deriven con motivo de violaciones a derechos fundamentales.

52. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, contra los actos y autoridades precisados en el resultando único de esta ejecutoria, para los efectos indicados en la parte final del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a la responsable, y requiérasele para que, en el plazo indicado en esta ejecutoria, dé cumplimiento a la misma; háganse las anotaciones en el libro de gobierno; en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados José Alfonso Montalvo Martínez (presidente), Alejandro Gómez Sánchez (ponente) y Mario Ariel Acevedo Cedillo.

En términos de lo previsto en los artículos 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

La tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/42 P (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo II, abril de 2018, página 1467.



La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 366/2013 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 62, con número de registro digital: 25194.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN. EL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PRESENTARLA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, SE COMPUTA POR AÑOS NATURALES, SIN LA EXCLUSIÓN DE DÍAS INHÁBILES, CON EXCEPCIÓN DE LOS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SUSPENDIÓ LABORES CON MOTIVO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

Hechos: El quejoso promovió juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que le impuso pena de prisión, dictada previamente a la entrada en vigor de la Ley de Amparo vigente; en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el plazo de ocho años para la promoción de la demanda inició el 3 de abril de 2013; sin embargo, se presentó con posterioridad al 3 de abril de 2021.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo para la presentación de la demanda de amparo directo contra sentencias definitivas condenatorias que imponen pena de prisión se computa por años naturales, sin la exclusión de días inhábiles, con excepción de los que la autoridad responsable suspendió labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Justificación: El plazo de ocho años para promover amparo directo contra sentencias condenatorias que imponen pena de prisión es una excepción



a la regla general de quince días y constituye una norma especial; en consecuencia, no debe computarse conforme a la regla para los plazos fijados en días, prevista en el artículo 22 de la Ley de Amparo, sino por años naturales, sin la exclusión de días inhábiles. Lo anterior, pues si el legislador estableció ese plazo en años con el objetivo de otorgar certeza y seguridad jurídica a las víctimas del delito, el excluir de los ocho años los días inhábiles implicaría un cómputo indeterminado, complicado y confuso, pues éstas tendrían que investigar no sólo el calendario de días inhábiles, sino también los acuerdos y circulares de las autoridades responsables federales y locales en cada entidad federativa en que, por cualquier motivo, se declaren días inhábiles en cada uno de los años del plazo. En la Ley de Amparo existen plazos cortos, en horas y días, así como largos, en años, de manera que en los primeros se justifica que no deban considerarse los días inhábiles dado que, al no poder tener lugar las actuaciones judiciales, sería perjudicial para las partes imponer que se consideraran los días inhábiles, porque afectaría la oportunidad de defensa de las partes. Sin embargo, el establecimiento de un plazo largo, particularmente el de ocho años, no afecta la defensa de los sentenciados, pues existen suficientes días hábiles en los que es posible consultar constancias y promover, de requerirse, lo necesario. No obstante, como excepción a esa regla, por razón de justicia y en atención al principio *pro actione*, debe considerarse el fenómeno de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) que ha tenido impactos catastróficos para toda la población a nivel global, lo que ocasionó, entre otras consecuencias, la paralización total de la administración de justicia en nuestro país, lo que no puede operar en demérito del justiciable. En ese sentido, considerando que es ante la autoridad responsable que se presenta la demanda de amparo directo y se solicitan las constancias conducentes a efecto de ejercer el derecho de defensa, debe excluirse del plazo de ocho años el tiempo que esa autoridad suspenda labores con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.2o.P. J/1 P (11a.)



Amparo directo 59/2021. 23 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Alfonso Montalvo Martínez. Secretaria: Samara Yvonne Sabin Mejía.

Amparo directo 75/2021. 14 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Alfonso Montalvo Martínez. Secretario: Ricardo Alfonso Santos Dorantes.

Amparo directo 89/2021. 25 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Alfonso Montalvo Martínez. Secretario: Omar Alonso Ortiz Sánchez.

Amparo directo 105/2021. 2 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: José Alfonso Montalvo Martínez. Secretario: Omar Alonso Ortiz Sánchez.

Amparo directo 118/2021. 6 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Gómez Sánchez. Secretario: Fernando Emmanuelle Ortiz Sánchez.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 39/2014 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL PLAZO PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA SE RIGE POR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO Y SI LOS SUPUESTOS QUE DAN INICIO A SU CÓMPUTO EN TÉRMINOS DEL DIVERSO 18 DE ESE ORDENAMIENTO ACONTECIERON CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, EL REFERIDO PLAZO INICIA A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 11, con número de registro digital: 2006587.

Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 96/2022, pendiente de resolverse por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE APELACIÓN. CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA REVOCA LA SENTENCIA IMPUGNADA Y REASUME JURISDICCIÓN, ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIAR TODOS LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN AUN CUANDO ELLO NO HAYA SIDO IMPUGNADO (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

AMPARO DIRECTO 394/2014. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 28 DE AGOSTO DE 2014. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES. SECRETARIO: EDGAR OSWALDO MARTÍNEZ RANGEL.

QUINTO.—Previo al estudio de fondo del asunto, es menester atender el argumento de la tercero interesada *****, formulado en el escrito de expresión de alegatos, por el que aduce que como los codemandados no impugnaron la consideración contenida en la sentencia definitiva, por la que el Juez del conocimiento tuvo por acreditados los elementos de la acción de prescripción adquisitiva, entonces debe considerarse que el gobierno quejoso no agotó el principio de definitividad y reputarse como un acto consentido.

Al respecto, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que lo aducido por la tercero interesada no se traduce en un argumento de improcedencia del juicio de amparo, pues se limita a la contestación de un concepto de violación formulado por el gobierno quejoso, que involucra un solo tema contenido en la resolución jurisdiccional señalada como acto reclamado.

De manera que para la actualización de cualquier causal de improcedencia del juicio de amparo, necesariamente se requiere que respecto del acto reclamado *stricto sensu*, se actualice la hipótesis de improcedencia contenida en la ley o interpretada por la jurisprudencia.

Razón por la cual, dichas expresiones se reducen a alegaciones que, en su caso, se tomarán en cuenta al resolver el asunto.

SEXTO.—Los conceptos de violación que han quedado transcritos en el considerando anterior, son en una parte infundados y en otra sustancialmente fundados y suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, de conformidad con las consideraciones siguientes:



En efecto, el artículo 1149 del Código Civil para el Distrito Federal establece:

"Artículo 1148. La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y las otras personas morales de carácter público, se considerarán como particulares para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada."

De la interpretación literal de dicho precepto se obtiene que el Distrito Federal, entre otros, se considerará como particular para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada.

La propiedad privada son los derechos de las personas de obtener, poseer, controlar, emplear, disponer y dejar en herencia, tierra, capital y otras formas de propiedad. Se diferencia de la propiedad pública, porque en ésta el Estado es propietario en forma exclusiva de los bienes y, por tanto, están fuera del comercio, de los particulares y de las entidades.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público establece:

"Artículo 33. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal:

"I. Los no comprendidos en el artículo 16 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;

"II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;

"III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;

"IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;

"V. Los bienes muebles de propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;



"VI. Los bienes que por cualquier título adquiriera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público, y

"VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra."

De dicho precepto legal, en lo que aquí interesa, se desprende que son bienes de dominio privado del Distrito Federal, entre otros, los bienes inmuebles que adquiriera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Ahora bien, la expropiación es una institución de derecho público, constitucional y administrativo, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, concretamente a un ente de la administración pública.

El artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino (sic) en sentido amplio, esto es, el Estado no necesariamente expropia bienes para sustituirse como propietario de éstos, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e, inclusive, estéticas que pueden requerirse de manera inmediata y directa en una clase social determinada y mediatamente a toda colectividad.

Cobra aplicación lo sustentado en la jurisprudencia P./J. 39/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página mil cuatrocientos doce, Tomo XXIII, marzo de dos mil seis, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 175593, que dice:

"EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha susten-



tado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, entidades federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediata a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional."

Luego, si por virtud de un decreto, el Estado expropia con fines de utilidad pública, consistentes en la creación de un núcleo de población formado de



habitaciones populares, construcción de escuelas, mercados, campos deportivos, edificios públicos, albergues infantiles, hospitales, asilos, calles, parques, jardines y toda clase de servicios públicos que requiere el conjunto de esas obras, a favor de un ente de la administración pública para llevar a cabo esos fines; entonces, resulta incuestionable que los bienes expropiados constituyen bienes de dominio privado.

En consecuencia, si el artículo 1148 del Código Civil dispone que la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y las otras personas morales de carácter público, se considerarán como particulares para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada, y en virtud de un decreto se expropiaron bienes a favor del Distrito Federal, con fines de utilidad pública consistentes en la formación de un núcleo de población, lo que implica tenerlos como bienes de dominio privado, en términos de la fracción VII del artículo 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; entonces, aquéllos por merced de la posesión u ocupación son susceptibles de apropiación particular, esto es, de prescripción adquisitiva.

Ahora bien, en el caso concreto del decreto presidencial divulgado en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de mil novecientos sesenta y cinco, se desprende que se expropiaron a favor del entonces Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, las fracciones oeste y este del ejido de ***** , Distrito Federal, entre las que se encontraban el derecho de vía de la línea de transmisiones eléctricas de ***** . La fracción oeste con una superficie de ciento sesenta hectáreas, diecisiete áreas, cincuenta centiáreas; la fracción este, con superficie de una hectárea, noventa y ocho áreas, setenta y cinco centiáreas; para la formación de habitaciones populares, la construcción de escuelas, mercados, campos deportivos, edificios públicos, albergues infantiles, un hospital infantil, un asilo de ancianos, así como calles, parques, jardines, etcétera.

Asimismo, del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de junio de mil novecientos setenta, se desprende, entre otras cosas, que se facultó al entonces Departamento del Distrito Federal, para que hiciera la determinación de las áreas del terreno expropiado mediante el decreto antes citado; así como para enajenar fuera de remate los lotes en que



dividiera las áreas de terreno que se destinará a la creación de un núcleo de población o de conjuntos habitacionales.

Atento a lo expuesto, es evidente que la finalidad de la expropiación de los terrenos no era el que el hoy Gobierno del Distrito Federal se apropiara de dichos terrenos para sí, sino con fines de utilidad pública consistentes en la creación de un nuevo núcleo de población en la Ciudad de México, con las calles, obras de urbanización y servicios públicos necesarios para la construcción de habitaciones populares que se venderían en condiciones fáciles a personas de escasos recursos económicos que las ocuparan con sus familias.

En efecto, el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal hubiera adquirido los bienes señalados en el decreto en cita, por expropiación, ello por sí sólo no les da la característica de públicos, pues deben considerarse como bienes de dominio privado aquellos adquiridos por vías de derecho público como la expropiación y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Por tanto, si del decreto publicado el trece de agosto de mil novecientos sesenta y cinco y del acuerdo publicado el veintisiete de junio de mil novecientos setenta, se advierte que el Ejecutivo Federal autorizó al Departamento del Distrito Federal, para que enajenara fuera de subasta pública los conjuntos urbanos que se habían construido en los predios expropiados en forma primigenia, entre los que se encuentran los lotes materia de controversia para la consecución del fin del decreto que, entre otros, lo era la creación de un nuevo núcleo de población, debe estimarse que, contrario a lo aseverado por el quejoso, en el caso la acción de usucapión era susceptible de demandarse, ya que el inmueble que se encuentra inmerso en las tierras expropiadas fue con la finalidad de que se dotaran a personas de escasos recursos de habitaciones funcionales e higiénicas y en virtud de las facultades del Estado enajenarlas a precios moderados y en condiciones fáciles a particulares, contemplando así la posibilidad de constituir la propiedad privada; de ahí que no pueda estimarse que los bienes materia de la expropiación sean del dominio privado del Distrito Federal en estricto sentido, sino que por encima de ello, está la finalidad del decreto y ya quedó demostrado que se autorizó la venta de dichos bienes, por tanto, si ésta es la finalidad fundamental, es claro que en el caso dichos bienes,



son susceptibles de apropiación particular, pues no fueron expropiados con la finalidad de ser del dominio público ni privado del Distrito Federal en estricto sentido, como un bien propio del ente público, sino para constituir la propiedad privada mediante su enajenación autorizada legalmente a favor de particulares para la creación de un núcleo de población.

Atento a estas circunstancias, aun cuando el precepto 35 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público disponga que los bienes del dominio privado del gobierno local son imprescriptibles, tal precepto no debe interpretarse de forma aislada, sino en forma armónica con lo establecido en el artículo 114 del Código Civil para el Distrito Federal, en concordancia con lo previsto en la fracción VII del numeral 33 del primer ordenamiento legal citado.

Esto es, esa imprescriptibilidad se refiere a aquellos bienes del dominio privado *stricto sensu*, que serán utilizados para el cumplimiento de los fines del gobierno local, ejemplificativamente, como aquellos a través de los cuales se cumplen sus fines públicos (establecimiento de oficinas), y no así, como en el caso, se expida un decreto expropiatorio con fines de utilidad pública consistente en la formación de un nuevo núcleo de población porque, ante esas circunstancias, resulta evidente que su posesión sí puede dar lugar a la prescripción adquisitiva.

Por estas razones, resulta infundado el denominado primer concepto de violación.

En diverso aspecto, el segundo concepto de violación, de igual forma resulta infundado por lo siguiente:

En efecto, conforme al artículo 1151 del Código Civil para el Distrito Federal, los requisitos para la procedencia de la acción de usucapión o prescripción adquisitiva son: que la posesión del accionante sea en concepto de propietario, pacífica, continua y pública.

El artículo 826 del mismo ordenamiento establece que la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción.



Por tanto, la posesión en concepto de propietario o dueño deberá acreditarse como un elemento constitutivo de la acción, es decir, el actor deberá probar que el inicio de la posesión es con un justo título, apto para trasladar el dominio del bien inmueble que se pretende usucapir, de lo contrario, se consideraría únicamente como un simple tenedor, arrendatario o depositario; dicho en otras palabras, tendría sólo una posesión derivada.

Debe entenderse por justo título la causa generadora de la posesión, es decir, es el acto o fundamento que da origen o transmite la posesión a título de dueño, pues es claro que el concepto de justo título da origen a la posesión y, por ello, encuadra dentro de lo previsto por el artículo 806 del Código Civil para el Distrito Federal que señala, en lo que aquí interesa, que es poseedor de buena fe el que entre en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, así como el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

Luego, la posesión que ejerce el comprador de un inmueble se reputa como originaria en términos del artículo 791 del código sustantivo civil, ya que aquél tendrá el carácter de propietario y, por ende, el contrato de compraventa se reputa como un justo título originador de la posesión apta para prescribir.

De manera que, el hecho de que la compraventa pudiera adolecer de nulidad, ello no impide que surta sus efectos provisionales tal acto jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 2226 del código en cita, hasta tanto sea declarada la nulidad, pero para efectos de la prescripción, esos vicios no desvirtúan la naturaleza del acto traslativo de dominio que fundadamente permiten que el comprador tenga la creencia de ser propietario y le permita ostentarse como tal, razón por la cual debe considerarse un título suficiente para que ejerza la posesión en concepto de propietario, pues es claro que tiene la intención de poseer la cosa a título de dueño.

Máxime que el concepto de dueño o propietario comprende, entre otros, al poseedor con un título subjetivamente válido (aquel que origina una creencia fundada respecto a la transmisión del dominio, aunque en realidad no sea bastante para la adquisición del bien), siempre y cuando se demuestre que dicho poseedor es el dominador de la cosa y que empezó a poseerla en virtud de una causa que lo conduzca a que pueda ostentarse como dueño.



De esta manera, es válido establecer que si por efecto de una compraventa, el poseedor de un bien recibió la cosa de una persona que creía propietaria de ella, pero en realidad no lo era, puede adquirir por prescripción positiva el bien, si reúne los requisitos señalados en la ley, porque el acto jurídico defectuoso no es el que constituye la fuente de adquisición de la propiedad, sino que ésta se encuentra en la propia ley, que prevé la institución de la usucapión; aquel acto sólo cumple la función de poner de manifiesto que la posesión no se disfruta en forma derivada, sino en concepto de propietario, sobre la base de un título que aun cuando esté viciado la ley le atribuye efectos, como se constata en el texto de los artículos 806 y 807 del Código Civil para el Distrito Federal, cuanto más, que si el título no adoleciera de defecto alguno, no habría necesidad de acudir a la prescripción para consolidar el dominio.

Apoya esta conclusión, la tesis aislada de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página ciento ocho, Volumen LVI, Cuarta Parte, febrero de 1962, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 803362, de rubro y texto siguientes:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. La prescripción adquisitiva no requiere la existencia de un título jurídico plenamente eficaz, puesto que basta con la demostración del origen de la posesión, independientemente de los vicios que el título presente."

Además, este Tribunal Colegiado de Circuito ha estimado que cumplido el plazo legal para usucapir satisfaciendo los requisitos que se prevén, la prescripción no puede quedar sin efectos.

Efectivamente, la prescripción adquisitiva se traduce en una sanción para el propietario que permite a otra persona ejercer actos materiales de posesión en calidad de titular del bien, una vez cumplidos el tiempo y demás requisitos legales que quedaron expuestos.

Así, el interés protegido con la prescripción (positiva o negativa) es el interés público de que los derechos se ejerzan. Por ese motivo, la inactividad en que, al respecto, incurra su titular no debe exceder de determinado plazo, pues si el tiempo fijado por la ley se cumple, surge a favor del sujeto pasivo de la relación



jurídica el derecho de disponer de lo que, como resultado de la inercia de dicho titular, ya le corresponde.

En consecuencia, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que cumplido el plazo legal para usucapir satisfaciendo los requisitos que se prevén, la prescripción no puede quedar sin efectos en beneficio del propietario por algún acto posterior, a través del cual pretenda corregir su descuido y abandono, toda vez que ello implicaría que quede a su arbitrio el efecto de la sanción establecida en la norma.

Ello se respalda con el contenido de los preceptos 1141, 1142 y 1143 del Código Civil para el Distrito Federal, de los que se obtiene, por una parte, el carácter de orden público de la institución de la prescripción, al ser irrenunciable; mientras que, por otra, que una vez consumada sólo la persona a quien favorece puede renunciar a ella. Inclusive, que aun ante la renuncia, toda persona que tenga legítimo interés en que subsista la prescripción ganada (positiva o negativa), puede hacerla valer.

Tales numerales permiten concluir que, una vez consumado el plazo de la prescripción, sus efectos sólo pueden ser inutilizados por renuncia del beneficiado con ella.

Además, el legislador únicamente estatuyó como figuras para impedir o inutilizar el plazo de la prescripción, la suspensión y/o su interrupción, regulados en los artículos 1165 a 1167 para la primera y 1168 a 1175 para la segunda.

Por consiguiente, válidamente puede sustentarse que, una vez cumplido el plazo para la prescripción adquisitiva con un título subjetivamente válido, ya no puede quedar sin efecto, aunque este último sea declarado nulo.

Con base en las anteriores premisas, resulta infundado el concepto de violación porque la declaración judicial de nulidad de los títulos de propiedad ***** (*****) y ***** (*****) en los que se encontraba expresada la transmisión de la propiedad de los inmuebles materia de la controversia a favor de los antecesores a la accionante, si bien alcanza en sus consecuencias jurídicas a los contratos de compraventa de dos de julio de dos mil cinco



exhibidos por la demandante, ello no puede conducir a la estimación de la carencia de justo título por parte de la actora, puesto que éstos con todo y su nulidad constituyen títulos subjetivamente válidos aptos para prescribir, máxime que dicha declaratoria de nulidad no puede retrotraer los efectos que produjeron en el tiempo aquellos documentos respecto de la posesión con la creencia de ser propietario de los inmuebles controvertidos por parte de la accionante.

Al respecto, se comparte la tesis aislada I.5o.C.86 C, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página ochocientos noventa y dos, Tomo X, julio de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 193673, de rubro y texto siguientes:

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA. SE INICIA A PARTIR DE QUE SE POSEE EL INMUEBLE EN CONCEPTO DE DUEÑO Y SE CONSUMA EN EL MOMENTO EN QUE HA TRANSCURRIDO EL TIEMPO NECESARIO EXIGIDO POR LA LEY; DE MODO QUE LA SENTENCIA QUE LA DECLARA PROCEDENTE, SÓLO CONSOLIDA EN FORMA RETROACTIVA EL TÍTULO DE PROPIEDAD. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1135 y 1156 del Código Civil para el Distrito Federal, se obtiene que la prescripción adquisitiva o usucapión, es un medio de adquirir la propiedad de un inmueble, por la posesión prolongada del mismo, durante el tiempo y bajo las condiciones determinadas por la ley; de ahí también se arriba a la conclusión de que la prescripción se inicia precisamente a partir de que el interesado entra a poseer el bien; de esa manera, si tal prescripción no se interrumpe por las causas naturales o legales requeridas o, si no se le hace cesar, entonces, se consuma al momento en que se ha cumplido el plazo de posesión exigido por el ordenamiento jurídico, según el caso concreto (posesión de buena o mala fe). La necesidad de promover la acción de prescripción o de oponerla como excepción en el juicio relativo, se hace patente si se toma en cuenta que la usucapión, aun consumada, no surte efectos de pleno derecho, pues para que esto sea así, es necesario que se ejerza vía acción o vía excepción; pero, debe aclararse, la sentencia judicial que declara propietario por prescripción al poseedor de un bien, no es la que consuma la usucapión, pues ésta se consuma por el solo transcurso del tiempo y, la sentencia que así lo declara, sólo consolida el título de propiedad, al declarar procedente el derecho



prescrito a favor del interesado. Consecuentemente, la sentencia que determina que es propietario por prescripción, el poseedor de un bien, surte efectos desde que la prescripción se inició, pues se entiende que desde entonces se poseyó *animus dominiis* el bien prescrito. Eso es lo que algunos tratadistas denominan 'retroactividad de la prescripción'."

Ahora bien, contrario a lo aducido por la quejosa, la actora hoy tercero interesada, al narrar el hecho catorce de su demanda sostuvo que desconocía los vicios de los que adolecían los documentos con los que ostentaba la titularidad de los inmuebles materia de la controversia, razón por la que no puede admitirse que los contratos de compraventa que exhibió no puedan ser considerados títulos subjetivamente válidos aptos para prescribir; máxime que en autos no existe prueba alguna que acredite lo contrario.

Aunado a lo anterior, el artículo 807 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que la buena fe se presume siempre y al que afirme la mala fe de poseedor le corresponde probarla; esto es, la ley otorga al accionante de la prescripción positiva una presunción a su favor de la buena fe de su posesión, razón por la que, efectivamente, como lo sostuvo la Sala responsable, correspondía en todo caso a la parte demandada acreditar que la actora conocía de los vicios que adolecían los contratos de compraventa de dos de julio de dos mil cinco, respecto de los predios controvertidos.

De manera que si la parte demandada no acreditó que la demandante conociera de los vicios que adolecían los contratos de compraventa de dos de julio de dos mil cinco; entonces, es correcto que la Sala responsable los hubiera considerado como títulos subjetivamente válidos o justos títulos aptos para producir la prescripción adquisitiva.

De ahí lo infundado del concepto de violación.

Finalmente, resulta sustancialmente fundado el argumento en el que el quejoso señala que la Sala responsable al reasumir jurisdicción debió estudiar los restantes elementos de la acción de prescripción adquisitiva, independientemente de que no hubiera combatido las determinaciones sustentadas por el Juez del conocimiento.



En efecto, del contenido del artículo 688 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se aprecia que el recurso de apelación es un medio de impugnación ordinario por el cual el tribunal de alzada puede confirmar, modificar o revocar las resoluciones emitidas por el inferior.

En ese orden, tratándose de apelaciones contra el fallo definitivo de primera instancia, el tribunal de alzada debe estudiar los agravios formulados por el inconforme y de considerarlos fundados debe revocar la resolución apelada y, con plenitud de jurisdicción, proceder a analizar si fueron o no comprobados los presupuestos procesales, las condiciones de la acción o requisitos de procedencia y superadas éstas, los elementos de la acción, en los que deberá analizar conjuntamente las excepciones y las pruebas que se hubieran rendido para tales fines; ello aun en el supuesto de que el Juez de la causa se hubiera pronunciado sobre aquéllos y esto no hubiese sido impugnado por la parte que venció.

Esto es así, pues en nuestro sistema jurídico mexicano no existe el reenvío, ya que los tribunales superiores de justicia, de conformidad con la división de poderes son los encargados de ejercer la función jurisdiccional, quienes si bien la delegan a los Jueces de primera instancia, dicha jurisdicción les es devuelta a través del recurso de apelación.

Ciertamente, la plenitud de jurisdicción establecida en la ley se refiere a un derecho pleno o total para decidir no solamente la controversia jurisdiccional, sino también para subsanar ciertas deficiencias en el trámite y sustanciación de los recursos o juicios correspondientes.

Esta figura jurídica de la "plenitud de jurisdicción" se identifica como el acto procesal que tiende a conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad responsable en la que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida.

Tal postura tiene su fundamento en la disposición expresa de la ley, así como en la facultad de los tribunales de revocar o modificar los actos y reso-



luciones impugnados e, incluso, restituir al promovente en el uso y goce del derecho violado.

Así, con base en dicho principio, el tribunal revisor no sólo puede anular o revocar la decisión de su inferior, sino que inclusive tiene facultades para corregir y modificar dichos actos y reducirlos al marco legal.

Por consiguiente, en el supuesto de que se trata, esto es, en el caso de que el tribunal ad quem determina revocar la resolución recurrida emitida por el Juez de primera instancia, en ese momento reasume totalmente la jurisdicción y, por tanto, se encuentra facultado y obligado a estudiar de oficio los presupuestos procesales, las condiciones o requisitos de procedencia de la acción, los elementos de la acción, las excepciones y las pruebas que se hayan rendido para estas dos últimas cuestiones, para no dejar inaudita a la contraparte que obtuvo sentencia favorable.

Ciertamente, el artículo 690 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece:

"Artículo 690. La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta dentro de los tres días siguientes a la admisión del recurso, expresando los razonamientos tendientes a mejorar las consideraciones vertidas por el Juez en la resolución de que se trate. Con dicho escrito se dará vista a la contraria para que en igual plazo manifieste lo que a su derecho corresponda."

De la literalidad de dicho precepto legal se obtiene que la "apelación adhesiva" es un recurso que tiene por objeto el fortalecer o mejorar las consideraciones vertidas por el Juez en la resolución de primera instancia.

Esto es, no se puede decir que sea un medio de defensa, porque no tiene por objeto nulificar, revocar o modificar la sentencia impugnada. El medio ordinario de defensa que la legislación ordinaria establece para combatir algunas de las sentencias de primer grado es el "recurso de apelación", al que debe llamarse principal, para distinguirlo de la apelación adhesiva, el que como ya se



tiene dicho, tiene por objeto confirmar, revocar o modificar la sentencia dictada por el a quo.

La apelación adhesiva sólo procede cuando la parte vencida hace valer el recurso de apelación principal en contra del fallo que le fue adverso.

Por tanto, la naturaleza jurídica de la apelación adhesiva únicamente tiene por finalidad robustecer y consolidar los argumentos vertidos en la sentencia fallada a su favor para que el tribunal de alzada tenga una posición más sólida respecto de las consideraciones dictadas en la resolución impugnada y, en consecuencia, subsistan los puntos resolutivos de la misma.

Por tanto, tratándose de apelaciones contra el fallo definitivo de primera instancia, el tribunal de alzada debe estudiar los agravios formulados por el inconforme y de considerarlos fundados debe revocar la resolución apelada y, con plenitud de jurisdicción, proceder a analizar si fueron o no comprobados los presupuestos procesales, las condiciones de la acción o requisitos de procedencia y superadas éstas, los elementos de la acción, en los que deberá analizar conjuntamente las excepciones y las pruebas que se hubieran rendido para tales fines; ello aun en el supuesto de que el Juez de la causa se hubiera pronunciado sobre aquéllos y esto no hubiese sido impugnado por la parte que venció, pues en el código adjetivo civil no existe medio de impugnación para combatir las consideraciones que no se vieron reflejadas en el punto resolutivo del fallo definitivo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 80/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 25, con número de registro digital: 165887, de rubro y texto siguientes:

"APELACIÓN EN MATERIAS CIVIL Y MERCANTIL. AL NO EXISTIR REENVÍO, EL TRIBUNAL DE ALZADA ESTÁ FACULTADO PARA REASUMIR JURISDICCIÓN Y PRONUNCIAR LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE, AUN CUANDO EL JUZGADOR NO HAYA RESUELTO LA LITIS EN PRIMERA INSTANCIA. Del



contenido de los artículos 1336 del Código de Comercio y 683 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa, se desprende que el recurso de apelación es un medio de impugnación ordinario por el cual el tribunal de alzada puede confirmar, reformar o revocar las resoluciones emitidas por el inferior. Respecto a la apelación en materias civil y mercantil, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la inexistencia del reenvío. Así, se considera que no pueden limitarse las funciones del tribunal de alzada para reasumir jurisdicción y decidir lo tocante a los puntos litigiosos no resueltos en el fallo que se recurre ante ella, o en su caso, sustituir íntegramente al Juez para pronunciar la resolución que legalmente corresponda, aun cuando no se haya resuelto la litis en primera instancia. Sin embargo, el tribunal de apelación que advierta, previo al fondo, que existe una omisión o que no se encuentra satisfecho algún presupuesto procesal, deberá, sin examinar los agravios de fondo, revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición o regularización del procedimiento en lo que sea necesario en aras de satisfacer los presupuestos procesales y el debido proceso como condición para el dictado de la sentencia, sin que ello pueda tomarse como reenvío al no implicar la devolución al inferior para efectos de que asuma de nueva cuenta jurisdicción sobre aspectos propios de la sentencia definitiva."

En el caso, de las constancias de autos remitidas por la autoridad responsable ordenadora en apoyo a su informe con justificación, que 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 advierte, en lo que aquí interesa, que la Sala responsable al analizar los agravios planteados por la actora apelante determinó declarar fundado aquel en el que se argumentó que los inmuebles controvertidos, pese a que habían sido expropiados a favor del entonces Departamento del Distrito Federal hoy Gobierno del Distrito Federal, sí eran susceptibles de prescribir.

Además, también declaró la nulidad de los títulos ***** y ***** , el primero en el que se hizo constar el contrato de compraventa celebrado entre ***** y ***** , propietarios antecesores de la actora respecto del lote ***** , manzana ***** , de la colonia ***** , delegación ***** ; el segundo en el que se hizo constar la compraventa celebrada entre ***** y



*****, titulares antecesores de la demandante respecto del lote ***** manzana ***** , de la colonia ***** , delegación *****.

Posteriormente, dicha Sala responsable sustentó que el Juez de origen en la sentencia apelada había tenido por acreditados los elementos de la acción de prescripción adquisitiva contenidos en el artículo 1151 del Código Civil para esta entidad, pero que ello no había sido combatido por los codemandados; añadió que no obstante ello, como el Juez de la causa únicamente había hecho referencia a las excepciones de falta de acción y derecho, reasumía plenitud de jurisdicción a fin de analizar las restantes excepciones opuestas por los demandados.

De lo hasta aquí relacionado se desprende que la Sala responsable, pese a que adujo reasumir jurisdicción hasta el momento en que analizó las restantes excepciones opuestas por los codemandados; lo cierto es que desde que declaró fundado el primero de los agravios, esto es, aquel en el que se dijo que los inmuebles controvertidos sí eran susceptibles de prescribir, es que reasumió jurisdicción.

Ciertamente, si la razón por la que el Juez declaró infundada e improcedente la acción de usucapión fue porque consideró que los inmuebles eran imprescriptibles y ésta fue considerada ilegal por el tribunal de alzada, entonces, desde ese momento es que reasumió jurisdicción, tanto es así que procedió al estudio de las pretensiones de nulidad reclamadas por la actora y realizó la declaratoria correspondiente.

De manera que, tal como lo hace ver el quejoso, la Sala responsable al reasumir jurisdicción debió analizar los restantes elementos de la acción de prescripción adquisitiva conjuntamente con las pruebas que se hubieren rendido para tal fin.

Por tanto, resulta ilegal la consideración contenida en la sentencia reclamada en el sentido de que como los codemandados no impugnaron la diversa por la que el Juez tuvo por acreditados los elementos de la acción, debía acogerse a aquélla pues, se insiste, cuando el tribunal de alzada responsable determinó la ilegalidad de la razón por la que se declaró infundada e improcedente la acción, estaba en aptitud y además obligado a reasumir jurisdicción



y, en consecuencia, a analizar si se hallaban acreditados los restantes elementos de la acción en conjunción con las pruebas que se hubieran aportado para tales fines.

Máxime que la parte quejosa no contaba con ningún medio ordinario de defensa para impugnar las consideraciones por las que se tuvo por acreditados los elementos de la acción que no se vieron reflejados en los puntos resolutorios del fallo definitivo; por lo que no podía estimarse que el hoy quejoso había consentido lo aducido por el Juez al supuestamente tener por demostrados los restantes elementos de la acción.

Al respecto, se comparte el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia I.5o.C. J/4, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página quinientos cuarenta y uno, Tomo III, junio de mil novecientos noventa y seis, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 202291, del tenor literal siguiente:

"APELACIÓN. CUANDO EL TRIBUNAL DECIDE REVOCAR O MODIFICAR LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO, DEBE EXAMINAR OFICIOSAMENTE LA LITIS DEL JUICIO A EFECTO DE NO DEJAR INAUDITA A LA PARTE QUE OBTUVO EN PRIMERA INSTANCIA. No existiendo reenvío en la apelación, si con motivo de la interposición de dicho recurso el tribunal de alzada decide revocar o modificar la sentencia de primer grado, además de los agravios expresados por el apelante, debe examinar oficiosamente la totalidad de los puntos que constituyen la litis del juicio y apreciar las pruebas que en él se hubiesen rendido que, de no tenerse en cuenta, pudieran dejar inaudita a la parte que careció de la oportunidad de plantearlos por haber obtenido todo lo que pidió, ya que al haberle resultado favorable el fallo que decidió la controversia en primera instancia, no tenía por qué recurrir esa sentencia que sólo le beneficiaba, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 689 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Consecuentemente, si no se suple la falta de agravios de dicha parte, se transgrede la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional."

Por estas razones, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que el tribunal ad quem responsable vulneró en perjuicio del impetrante los principios de con-



gruencia, exhaustividad y los derechos fundamentales contenidos en el artículo 14 constitucional.

Por tanto, con apoyo en el artículo 77 de la Ley de Amparo, se deberá conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra, en la que reitere las consideraciones que no son materia de la concesión ni consecuencia de ella y, hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción analice si se encuentran reunidos los restantes elementos de la acción de prescripción adquisitiva, independientes al justo título en conjunción con las pruebas que se hubieran reunido para tal efecto.

Dicha concesión se hace extensiva a los actos de ejecución que se atribuyeron al Juez Décimo Sexto de lo Civil del Distrito Federal, por no reclamarse por vicios propios.

Tiene aplicación la tesis de jurisprudencia 102, sustentada por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable a foja 66, Tomo VI, Parte SCJN, Materia Común del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1917-1995, con número de registro digital: 394058, que dice:

"AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS. Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que ejecutan, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman, especialmente, vicios de ésta."

Por las anteriores consideraciones, son inatendibles los restantes argumentos que aduce el quejoso, puesto que su análisis corresponde a la autoridad de instancia.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo, además, en los artículos 76 a 79 y 189 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al Gobierno del Distrito Federal, contra los actos que reclamó de la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia y Juez Décimo Sexto de lo Civil, ambos del Distrito Federal, que



quedaron señalados en el proemio de este fallo y para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la misma resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, integrado por los Magistrados, presidente Indalfer Infante Gonzales, Fernando Rangel Ramírez y el licenciado Octavio Rosales Rivera, secretario autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado de Circuito por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal; siendo ponente el primero de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN. CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA REVOCAR LA SENTENCIA IMPUGNADA Y REASUME JURISDICCIÓN, ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIAR TODOS LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN AUN CUANDO ELLO NO HAYA SIDO IMPUGNADO (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO). Del artículo 688 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, se advierte que la apelación es un medio de impugnación ordinario por el cual el tribunal de alzada puede confirmar, modificar o revocar las resoluciones emitidas por el inferior. Por lo que tratándose de apelaciones contra el fallo definitivo de primera instancia, el tribunal de alzada debe estudiar los agravios formulados por el inconforme y de considerarlos fundados debe revocar la resolución apelada y, con plenitud de jurisdicción, proceder a analizar si fueron o no comprobados los presupuestos procesales, las condiciones o requisitos de procedencia de la acción y superadas éstas, sus elementos, en los que deberá analizar conjuntamente las excepciones y las pruebas que se hubieran rendido para tales fines; ello aun en el supuesto de que el Juez de la causa se hubiera pronunciado



sobre aquéllos y esto no hubiese sido impugnado por la parte que venció. Esto es así, pues en nuestro sistema jurídico no existe el reenvío, ya que los tribunales superiores de justicia, de conformidad con la división de poderes, son los encargados de ejercer la función jurisdiccional, quienes si bien la delegan a los Jueces de primera instancia, dicha jurisdicción les es devuelta a través del recurso de apelación. Ahora bien, la plenitud de jurisdicción establecida en la ley se refiere a un derecho pleno o total para decidir, no solamente la controversia jurisdiccional, sino también para subsanar ciertas deficiencias en el trámite y sustanciación de los recursos o juicios correspondientes. Esta figura jurídica de la "plenitud de jurisdicción" se identifica como el acto procesal que tiende a conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad responsable en la que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida. Dicha postura tiene su fundamento en la disposición expresa de la ley, así como en la facultad de los tribunales de revocar o modificar los actos y resoluciones impugnados e, incluso, restituir al promovente en el uso y goce del derecho violado. Así, con base en dicho principio, el tribunal revisor no sólo puede anular o revocar la decisión de su inferior, sino que, inclusive, tiene facultades para corregir y modificar dichos actos y reducirlos al marco legal. Por consiguiente, en el caso de que el tribunal ad quem determina revocar la resolución recurrida emitida por el Juez de primera instancia, en ese momento reasume totalmente la jurisdicción y, por tanto, se encuentra facultado y obligado a estudiar de oficio los presupuestos procesales, las condiciones o requisitos de procedencia de la acción, y superadas éstas, sus elementos, así como las excepciones y las pruebas rendidas para estas dos últimas cuestiones, y no dejar inaudita a la contraparte que obtuvo sentencia favorable.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.11o.C. J/8 C (11a.)

Amparo directo 394/2014. Gobierno del Distrito Federal. 28 de agosto de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Indalfer Infante Gonzales. Secretario: Edgar Oswaldo Martínez Rangel.



Amparo directo 198/2017. Ismael Almaraz Hernández. 23 de junio de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Ortega Marín. Secretario: Edgar Oswaldo Martínez Rangel.

Amparo directo 209/2018. Juan Manuel López Portillo Figueroa. 8 de junio de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Miriam Aidé García González.

Amparo directo 353/2020. Julio Sergio Urrutia Moncada. 26 de abril de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Ma. del Carmen Meléndez Valerio.

Amparo directo 181/2021. Operadora Centro Vyo, S.A.P.I. de C.V. 20 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Rangel Ramírez. Secretaria: Miriam Aidé García González.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RENUNCIA. ESTÁNDARES DE VALORACIÓN DE PRUEBAS QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN CONSIDERAR CUANDO EL TRABAJADOR ALEGA QUE FUE OBLIGADO E, INCLUSIVE, RECIBIÓ INSTRUCCIONES PARA FIRMARLA, Y EL PATRÓN AFIRMA QUE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL FUE VOLUNTARIA.

AMPARO DIRECTO 428/2021. 12 DE NOVIEMBRE DE 2021.
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: FERNANDO SILVA GARCÍA. SECRETARIO: JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ MONTES.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Estudio.

15. Los conceptos de violación que hace valer el quejoso son fundados, pero inoperantes en una parte, e infundados en otra, sin que se adviertan deficiencias que suplir, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.



16. Excepción de confianza. La Sala no emprendió el estudio de la excepción relativa, ni analizó la naturaleza de las funciones desempeñadas por el actor.

17. En una parte de los motivos de disenso, el quejoso expone que ilegalmente la responsable estimó que se trató de un trabajador de confianza, sin que exista medio de prueba que lo demuestre, careciendo el laudo de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para llegar a esa conclusión.

18. Siendo inconstitucional que la Sala considerara de modo "muy simple" que se trató de un trabajador que realizó funciones de confianza, pues no existe medio probatorio alguno que acredite que efectivamente realizaba tales labores, a pesar de que en su contestación la demandada dijo que ofrecía "diversas documentales donde se desprende que el hoy actor tenía personal a su cargo", lo que no hizo.

19. Además, contradictoriamente, la Sala señaló, por una parte, que el actor estaba sujeto al Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y, por otro lado, al manual administrativo del órgano político, sin acreditar tales extremos con prueba alguna, pues en cuanto a las actividades que desarrollaba, la dependencia tuvo la carga de probar su dicho; máxime si de conformidad con la fracción VI del artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su nombramiento debieron precisarse los servicios que debían prestarse y, en el caso, no se advierte alguna función considerada como de confianza, por lo que la responsable desatendió lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

20. Es infundado esto que se alega, porque adverso a las afirmaciones del quejoso, no es verídico que la Sala tuviera por demostrado que el actor desempeñó funciones de confianza, como se alega, sino que lo único que al efecto dijo fue lo siguiente: "Del estudio de los autos se desprende que no fueron hechos controvertidos los diversos puestos que ha desempeñado el actor al servicio del demandado, pues este último exhibe diversas constancias de nombramiento de personal; asimismo, el último puesto que ostentó fue el de coordinador Alcaldía 'C', puesto catalogado como de confianza, con el código de puesto *****",



universo ***** , nivel ***** , de acuerdo con la constancia visible a foja 148 de autos. ", (foja cuatrocientos cincuenta y uno –451– vuelta), pero sin mencionar las funciones desempeñadas, ni mucho menos emitir pronunciamiento sobre la naturaleza de éstas; es decir, si fueron o no de las previstas en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

21. Tampoco es verdad que la responsable asentara en el laudo, por una parte, que el actor estuviera sujeto al Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y, por otro lado, al manual administrativo del órgano político que representa, como lo afirma el peticionario, pues nada de ello se aprecia del laudo; sino que, en todo caso, la autoridad únicamente hizo alusión a lo siguiente: "Documental pública, consistente en el Manual Administrativo de Organización del Órgano Político Administrativo Gustavo A. Madero, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con número de registro MA-41/170915-OPA-GAM-12/2012, vigente en su parte conducente al puesto: Coordinación de comunicación social e imagen institucional, entre otras, la administración de recursos humanos, que implica las funciones de dirección, mando y decisión sobre el personal a su cargo (fojas 111 y 112 bis), misma que es analizada en términos del artículo 795 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, por lo que es eficaz para acreditar las disposiciones contenidas." (foja cuatrocientos cuarenta y ocho –448–); transcripción de la que se obtiene que, en todo caso, la Sala únicamente tuvo por demostrado el contenido de ese documento, pero no que el actor desempeñara efectivamente las labores ahí descritas.

22. De ahí que ningún agravio existe por lo que hace a la temática que expone el quejoso porque, como se ha visto, la Sala no concluyó en forma expresa que el actor hubiera desempeñado labores de confianza.

23. Excepción de renuncia verbal atribuida al trabajador. El demandado no la demostró.

24. En cambio, es fundado lo que se alega en una parte de los motivos de disenso, en donde el quejoso afirma que, de ningún modo, como lo consideró la responsable, pudo existir la supuesta renuncia verbal de treinta de septiembre de dos mil dieciocho, que adujo la demandada, porque no lo acreditó en el sumario laboral.



25. Le asiste razón legal al quejoso y, para mejor comprensión del asunto, debe anotarse que en su demanda reclamó el pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y demás prestaciones; en el capítulo de hechos dijo que el uno de octubre de dos mil dieciocho su superior jerárquico le manifestó que necesitaba que firmara una renuncia previamente elaborada "porque así había sido ordenado en la segunda sesión de la Comisión de transición del órgano político administrativo en la Alcaldía Gustavo A. Madero" (foja cinco –5–), a lo cual el actor se negó, por lo que dicho superior le dijo que de no hacerlo se le retendría la segunda quincena de septiembre de dos mil dieciocho, así como el aguinaldo; además, le mencionó que no había problema alguno, ya que sería recontratado y sólo se trataba de trámites administrativos, en virtud de lo cual el actor "accedió a firmar y estampar su huella digital"; así, afirmó el accionante, siguió laborando hasta el quince de octubre siguiente, cuando su superior le dijo que se retirara porque estaba despedido "entregándole la renuncia que se exhibe en estos momentos que, como se dijo anteriormente, no fue obtenida de manera voluntaria". (foja seis –6–)

26. El demandado en su contestación le negó acción y derecho, al haberse desempeñado como empleado de confianza, y agregó lo siguiente: "dicha situación se robustece con el recibo de finiquito de todas y cada una de sus percepciones legales ordinarias y extraordinarias devengadas a que tuvo derecho por la prestación de sus servicios hasta la fecha de terminación de la relación laboral, que se extendió al trabajador en virtud de su renuncia verbal voluntaria, situación que se vincula con la expedición de su constancia de nombramiento de personal 'baja por renuncia', folio ***** , de fecha 30 de septiembre de 2018" (foja noventa y cuatro –94–); más adelante, reiteró lo siguiente: "máxime si el actor renunció con fecha 30 de septiembre de 2018, causando baja en la segunda quincena de septiembre". (foja ciento dos –102–)

27. En el laudo la Sala, después de fijar la litis y relacionar las pruebas aportadas por las partes, concluyó de la siguiente forma:

28. "De las pruebas aportadas por las partes se desprende que, como manifiesta el demandado, fue el C. ***** , quien renunció al puesto que desempeñaba el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, fecha que no se contrapone y se corrobora con la documental ofrecida por el actor a fojas 15 de autos, con-



sistente en la renuncia firmada por él, al cargo de coordinador de comunicación social e imagen institucional, surtiendo efecto a partir del primer minuto hábil del día primero de octubre de dos mil dieciocho, libre de toda coacción física o moral, por lo que se concluye que el último día que el trabajador laboró para la dependencia fue el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, como argumenta el demandado, causando baja desde la fecha señalada, como se observa de la constancia de movimiento de personal exhibida por el demandado a foja 148 de autos; consecuentemente, no se configura el despido injustificado aducido por el actor, resultando procedente absolver al titular de la Alcaldía Gustavo A. Madero, del pago de la indemnización constitucional y salarios vencidos." (foja cuatrocientos cincuenta y dos –452–)

29. Determinación que, como alega el quejoso es incorrecta, pues dada la forma en que se integró la litis correspondió a la demandada aportar medios de convicción para sustentar su afirmación, en el sentido de que el actor renunció verbalmente al empleo el treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

30. Al caso se invoca, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 4a./J. 36/94, de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 81, septiembre de 1994, materia laboral, página 22, con número de registro digital: 207685, de rubro y texto siguientes:

31. "RENUNCIA VERBAL. LA PRUEBA TESTIMONIAL PUEDE SER EFICAZ PARA ACREDITARLA. La renuncia de un trabajador a seguir prestando sus servicios, resultante del libre ejercicio de un derecho constitucional, produce la terminación del vínculo contractual laboral. La circunstancia de que dicha renuncia se realice verbalmente, no le resta validez en tanto se pruebe fehacientemente tal decisión y, particularmente, si es apreciada directamente por personas que en ese momento se encuentren presentes. Por ello, en caso de controversia, al negar el trabajador ante una Junta de Conciliación y Arbitraje el haber renunciado verbalmente, corresponde al patrón probar lo contrario y así, entre otras, una prueba testimonial fidedigna puede ser eficaz para evidenciar la manifestación oral de la renuncia, siempre que dicha probanza llene las características que le son propias y se desahogue con justificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se efectuó dicha renuncia, y se encuentre administrada con otras pruebas." (el subrayado es propio)



32. Sin que el demandado demostrara la renuncia verbal que adujo en su contestación, ya que además de que se limitó a afirmar que existió por parte del actor una "renuncia verbal voluntaria" el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, pero sin precisar las circunstancias de modo y lugar en que se actualizó ese evento; esto es, cómo y de qué manera es que el actor expresó su voluntad en forma verbal de no continuar prestando sus servicios. De cualquier forma, tampoco aportó medio de convicción alguno del que se desprendiera que el actor expresara verbalmente su intención de renunciar al empleo, y que pusiera en evidencia que en esa fecha de treinta de septiembre de dos mil dieciocho diera por terminada unilateralmente la relación laboral, en tanto que sólo ofreció la confesional a cargo del actor, en la que negó las posiciones formuladas en la audiencia de uno de octubre de dos mil diecinueve (foja trescientos cinco –305–); las documentales relativas al tabulador de sueldos, el manual administrativo de la Alcaldía y la copia certificada de un cheque expedido al actor; la pericial en grafoscopia y dactiloscopia, en caso de que el accionante negara la firma contenida en ese título de crédito; instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana; medios de convicción que, como se aprecia, ninguno estuvo encaminado a demostrar la renuncia verbal atribuida al accionante.

33. Sin que sea suficiente que la demandada hubiera aportado, además, como lo adujo en su contestación, la copia certificada de la constancia de nombramiento de personal con número de folio *****, de treinta de septiembre de dos mil dieciocho, aun cuando no fue objetada por el actor, de la que se ve en el renglón de "Descripción del movimiento: baja por renuncia", y en el apartado de "vigencia", la siguiente fecha "30/09/2018" (foja ciento cuarenta y ocho –148–); pues dicha documental, en todo caso, únicamente evidencia que la demandada realizó el trámite administrativo de baja del actor, señalando como motivo una "baja por renuncia", lo que por sí mismo no demuestra que en esa fecha el accionante, de manera verbal, expresara su voluntad de no continuar prestando servicios para el patrón, pues para ello se requería, además de la documental que contiene el trámite de baja efectuado, que el patrón aportara pruebas que demostraran que el actor en la fecha descrita, efectivamente manifestó su voluntad de dar por terminada la relación de trabajo, sin que lo hubiera hecho.

34. De ahí que, contrario a lo que estimó la Sala, no quedó demostrado que el treinta de septiembre de dos mil dieciocho el actor hubiera expresado su



intención de dar por terminado el vínculo de trabajo que lo unía con la Alcaldía demandada.

35. Renuncia escrita de uno de octubre de dos mil dieciocho, que no contiene la expresión de voluntad del trabajador de dar por terminada la relación laboral.

36. En otra parte, también es fundado lo que alega el quejoso, al sostener en los conceptos de violación, que tampoco se puede tomar en consideración la renuncia escrita que presentó, como lo consideró la responsable, ya que no fue voluntaria, como se advierte de su texto, del que se lee que "en el punto de acuerdo número 6", se acordó que se presentaría la renuncia de toda la estructura de la Alcaldía demandada.

37. Asiste razón legal al peticionario, porque como antes se ha visto, además de tener por demostrado que el actor renunció el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, la Sala agregó que esa fecha no se contraponía y se corroboraba con la renuncia escrita exhibida por el actor, surtiendo efectos a partir del uno de octubre de dos mil dieciocho, siendo éste el último día que laboró.

38. Determinación que es contraria a derecho porque, por una parte, si no quedó demostrada la renuncia verbal que aludió la demandada en su contestación, entonces la autoridad no podía adminicular ese evento, no probado, con la renuncia escrita exigida por el actor, y concluir así que tal renuncia verbal quedaba corroborada con dicha documental, y que el uno de octubre de dos mil dieciocho había sido el último día en que prestó sus servicios.

39. Y, por otra parte, como se alega, dicha renuncia escrita tampoco es eficaz para demostrar que, en todo caso, el uno de octubre de dos mil dieciocho el actor renunciara por escrito en forma voluntaria, pues como se verá en seguida, el documento no pone en evidencia la voluntad del trabajador de dar por terminada la relación de trabajo.

40. Para evidenciarlo, debe decirse que el derecho al trabajo es un "derecho humano", protegido constitucionalmente en el artículo 123, en cuyo primer párrafo estipula: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley."



41. Así, el derecho a la inamovilidad en el empleo se encuentra consignada por la fracción XXII del apartado A del mencionado precepto constitucional, para los trabajadores en general y, en la fracción IX del apartado B, para los trabajadores al servicio del Estado; entendido como el derecho del trabajador a permanecer en el cargo que se desempeña, a no ser despedido sin causa debidamente justificada y, en caso de despido injustificado, a ser reinstalado o indemnizado en los términos de la ley reglamentaria.

42. En este tenor, el derecho al trabajo constituye un elemento esencial para la realización de otros derechos humanos y que integra una parte inseparable e inherente de la dignidad humana; por ende, los derechos humanos, como instrumentos vivos, deben garantizarse de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad en que se hallen los justiciables, según el contexto evolutivo, histórico y fáctico que requiera su protección efectiva.

43. Por tanto, tratándose del derecho a la estabilidad en el empleo, debe protegerse en forma reforzada, en caso de despidos, cuando exista un importante grado de asimetría de poder entre el patrón y el trabajador, como ocurre en contextos donde se ven involucrados organismos públicos tanto del orden estatal como del federal, que debido a su posición de imperio y autoridad, acaecen situaciones de hecho que ponen en peligro los derechos humanos, los que deben ser protegidos como lo impone el artículo 1o. de la Constitución General.

44. De modo que tratándose de casos en los que se diluciden escritos de renuncia, para que éstos puedan ser considerados válidos y surtan todos sus efectos, deben reunir las condiciones de certeza y los elementos mínimos susceptibles que reflejen la voluntad, la autonomía y la espontaneidad de la parte trabajadora ya que, de lo contrario, se estaría vulnerando un derecho humano protegido no sólo constitucionalmente, sino convencionalmente.

45. Elementos que en el caso a estudio no se reúnen, pues a juicio de este tribunal se advierte que en el caso existen indicios que evidencian que la renuncia del trabajador no fue resultado de su libre decisión, sino de las circunstancias fácticas que rodearon al caso, como se verá a continuación.

46. Como ya se anotó en líneas precedentes, en el capítulo de hechos, el actor dijo que el uno de octubre de dos mil dieciocho su superior jerárquico le manifestó que necesitaba que firmara una renuncia previamente elaborada "porque



así había sido ordenado en la segunda sesión de la Comisión de transición del órgano político administrativo en Gustavo A. Madero," (foja cinco –5–), a lo cual el actor se negó, por lo que dicho superior le dijo que de no hacerlo se le retendría la segunda quincena de septiembre de dos mil dieciocho, así como el aguinaldo; además, le mencionó que no había problema alguno, ya que sería recontratado y sólo se trataba de trámites administrativos, en virtud de lo cual el actor "accedió a firmar y estampar su huella digital" (foja seis –6–); lo que negó el demandado, ya que adujo que aquél renunció verbalmente el treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

47. Al respecto, el propio actor aportó al juicio el acuse con sello original proveniente de la Alcaldía demandada, con firma autógrafa de recibo de su escrito de renuncia de uno de octubre de dos mil dieciocho, dirigido a alcalde electo de esa demarcación, cuyo texto es como sigue:

48. "Por este medio y por instrucciones del alcalde en funciones en Gustavo A. Madero, figura que usted representa, y de conformidad con lo solicitado en la segunda sesión de la mesa de transición, con motivo de la conclusión del periodo estatutario de la gestión delegacional en Gustavo A. Madero, en este acto presento mi renuncia al cargo de Coordinador de comunicación social e imagen institucional, unidad administrativa adscrita a la Coordinación de Comunicación Social e Imagen Institucional de este órgano político administrativo en Gustavo A. Madero, mismo que he venido desempeñando con número de empleado ***** y número de plaza *****.

49. "Lo anterior, con la finalidad de que surta efectos a partir del primer minuto hábil del día primero de octubre de dos mil dieciocho.

50. "Independientemente de lo anterior, la determinación tomada por el suscrito en relación con renunciar al cargo que ostentaba, es libre de toda coacción física o moral." (foja quince –15–); y para mayor ilustración, con auxilio de escáner, se inserta la imagen relativa:

Imagen suprimida

51. Así, de la lectura del documento, claramente se advierte la falta de voluntad del trabajador para suscribirla, pues por una parte indicó que lo hacía



por instrucciones del alcalde en funciones en Gustavo A. Madero y, por otra, que lo hacía de conformidad con lo solicitado en la segunda sesión de la mesa de transición, con motivo de la conclusión del periodo estatutario de la gestión delegacional.

52. A más de que el actor aportó como prueba fotocopias simples del acta de la "segunda sesión de la Comisión de transición del órgano político administrativo en Gustavo A. Madero", que aun cuando fue objetada en términos generales por la demandada, conjuntamente con todas las pruebas del actor, pero no de forma particular, genera un indicio de su contenido, concretamente la parte que a continuación se transcribe: "6. Actas entrega-recepción (renuncias y nombramientos de los nuevos titulares). Se acuerda que se presentará la renuncia de toda la estructura que conforma la Delegación Gustavo A. Madero el día 28 de septiembre del año en curso (dos mil dieciocho) dirigido al alcalde electo, con efectos al primer minuto hábil del día 1 de octubre del año en curso." (foja ochenta y seis –86–)

53. Medio de convicción del que se advierte que, en esa sesión, se acordó la presentación de la renuncia de toda la estructura que conformaba la entonces Delegación Gustavo A. Madero, a partir del uno de octubre de dos mil dieciocho, fecha que es coincidente con aquella en que el actor suscribió su renuncia que, además, dirigió al alcalde electo de esa demarcación territorial, lo que es también coincidente con lo acordado en la referida sesión de trabajo, en el sentido de que las renuncias se dirigirían a dicho funcionario; todo lo cual confirma que, como se ha dicho, no fue un acto voluntario y unilateral del accionante.

54. Acorde con lo anterior, válidamente puede concluirse que, en el caso, quedan corroboradas las afirmaciones efectuadas por el actor en la demanda, en las que, como se anotó, dijo que su superior jerárquico le manifestó que necesitaba que firmara una renuncia previamente elaborada "porque así había sido ordenado en la segunda sesión de la Comisión de transición del órgano político administrativo en Gustavo A. Madero" (foja cinco –5–); y que cuando se negó y se le dijo que de no hacerlo se retendrían salarios, además de indicarle que sólo se trataría de trámites administrativos, el actor "accedió a firmar y estampar su huella digital". (foja seis –6–)



55. Sin que obste que, en el último párrafo del escrito de renuncia también se lea lo siguiente: "Independientemente de lo anterior, la determinación tomada por el suscrito en relación con renunciar al cargo que ostentaba, es libre de toda coacción física o moral." (foja quince –15–), pues si previo a esa inserción, el actor expresó que lo hacía en cumplimiento a las instrucciones del alcalde, así como a lo acordado en la referida sesión de trabajo, ello es suficiente para evidenciar su falta de voluntad, con independencia de que al final del documento anotara que lo hacía libre de toda coacción.

56. De ahí que la decisión de la Sala de otorgar valor a la renuncia escrita y determinar que el uno de octubre de dos mil dieciocho, fecha de su suscripción, fue el último día de labores del actor, se considera incorrecta, porque la responsable, de manera dogmática, determinó que el trabajador renunció de manera voluntaria a su empleo, sin tomar en cuenta que dicho escrito no contiene los elementos mínimos susceptibles que reflejen la voluntad, la autonomía y la espontaneidad del trabajador para prescindir de su empleo, puesto que para ello se debió atender al contexto en que se dio dicha renuncia.

57. En este tenor, se concluye que el escrito de renuncia por sí solo es insuficiente para acreditar que el trabajador renunció de manera espontánea y voluntaria a su empleo, como lo avaló la autoridad del conocimiento, pues la responsable debió atender a lo que disponen los numerales 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, y realizar una ponderación de la referida documental con las manifestaciones realizadas por el trabajador, las pruebas que aportó, entre éstas, la referida acta de sesión y las excepciones opuestas, a fin de resolver la controversia planteada; pues, como ha quedado en evidencia, su suscripción se originó en el contexto de lo acordado en la mencionada reunión de trabajo y, como consecuencia, fue que se requirió al actor su suscripción en las condiciones que narró en su demanda.

58. Como sustento se cita, en lo conducente, la tesis aislada IV.3o.T.19 L (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, materia laboral, página 2101, con número de registro digital: 2002577, de rubro y texto siguientes:



59. "NULIDAD DE RENUNCIA AL EMPLEO Y REINSTALACIÓN EN EL PUESTO. AQUÉLLA CONSTITUYE LA ACCIÓN PRINCIPAL CUANDO SE DEMANDA SU INVALIDEZ POR VICIOS EN LA VOLUNTAD DEL TRABAJADOR. Cuando el trabajador demanda la nulidad de la renuncia por la que concluyó el vínculo laboral y la reinstalación en su puesto, bajo la premisa de que su voluntad no es válida por haber sido dada por error, arrancada por violencia o sorprendida por dolo o mala fe, la Junta debe privilegiar el estudio de la nulidad de la renuncia, ya que constituye la acción principal en el juicio y de ésta depende la procedencia de la reinstalación, porque se pone en entredicho que la conclusión del vínculo haya sido producto de la voluntad genuina del trabajador, lo que, una vez dilucidado, permitirá resolver si la relación terminó por la decisión del empleado. Esto significa que si el trabajador acredita algún vicio en su voluntad, pondrá en evidencia que ésta no se produjo libre y consciente para dar por concluida la relación del trabajo, sino que se trató de una imposición del patrón, lo que se traduce en un despido injustificado; en cambio, si no demuestra su afirmación, se pone de manifiesto que la terminación del vínculo laboral se debió a la voluntad genuina del trabajador y, en consecuencia, la acción de reinstalación resulta improcedente."

60. Por ende, para otorgar valor pleno al escrito de renuncia, las autoridades de trabajo deben analizar de manera exhaustiva y pormenorizada las manifestaciones del trabajador en las que señala que el escrito no contiene la voluntad, autonomía y espontaneidad de su parte, para resolver el asunto a verdad sabida y buena fe guardada, y no como lo hizo la responsable, que sin justificación alguna siguió el modelo civilista de valoración de la prueba, que tiene como premisa: "el que afirma está obligado a probar"; sin embargo, en materia laboral debe operar otro modelo probatorio por diversas circunstancias.

61. Este Tribunal Colegiado de Circuito considera que en los casos en que se demanda despido injustificado y el trabajador objeta el escrito de renuncia exhibido por el patrón afirmando que fue engañado, asediado, arrinconado, coaccionado o presionado para suscribirlo, los órganos jurisdiccionales deben considerar los siguientes estándares de valoración de los medios de prueba: i) Corresponde al patrón acreditar la existencia del escrito original de renuncia suscrito por el trabajador, el cual deberá contener los elementos de certeza idóneos para reflejar en forma plenamente convincente y congruente la voluntad, la autonomía y



espontaneidad del trabajador a esos efectos; y, ii) Una vez acreditados esos extremos, a la parte trabajadora le corresponderá demostrar la influencia, engaño, coacción o intimidación física, moral o económica alegada, para lo cual únicamente tendrá la carga de aportar indicios objetivos que razonablemente permitan considerar cuestionable e incierto el consentimiento que le es atribuido en la terminación de la relación laboral, bastando para ello que los elementos de convicción expongan en su conjunto un escenario de sospecha, duda o mera probabilidad que apunte a la ausencia de condiciones de seguridad, autonomía y libertad en la suscripción de la renuncia, o que revelen un contexto violatorio de sus derechos humanos en ese ámbito.

62. Mientras que el modelo civilista de valoración de la prueba parte del presupuesto de la existencia de igualdad material entre las partes y, en consecuencia, tiene como premisa que "el que afirma debe probar"; en cambio, en materia laboral deben operar otras reglas y estándares de valoración de pruebas, toda vez que, en primer lugar, por regla general, existe un contexto de desigualdad y de asimetría económica, social y cultural entre el patrón y el trabajador; en segundo término, la experiencia judicial demuestra que en muchas ocasiones el despido se encubre en situaciones inciertas o artificiosas; en tercer término, el patrón se encuentra en una posición privilegiada de mayor poder y control sobre la prueba que nace dentro del entorno laboral, por su mayor proximidad y dominio a las fuentes probatorias (expedientes, papeles, escritos, testigos-trabajadores/administradores, controles de pagos, de jornada, de asistencias, etcétera).

63. Por esas razones, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RENUNCIA. SI EL TRABAJADOR OBJETA EL ESCRITO RELATIVO EN CUANTO A SU CONTENIDO, FIRMA O HUELLA DIGITAL, A ÉL LE CORRESPONDE LA CARGA DE PROBAR SU OBJECCIÓN."; debe interpretarse conforme al propio sistema normativo constitucional y legal que reconoce toda una serie de normas de protección a la parte trabajadora, lo que justifica que para determinar si en el caso concreto se actualiza el despido injustificado demandado o una terminación de la relación laboral consentida, resulta imprescindible que el órgano jurisdiccional efectúe la valoración de las pruebas a partir de dichos niveles de comprobación de los hechos controvertidos, a través de la aplicación del sistema



dinámico de la prueba, complementado por un modelo probatorio de sana crítica, cuya finalidad es que el trabajador –en el contexto de un entorno probatorio hostil– tenga materialmente la posibilidad de demostrar la verdad de los hechos, de manera que su carga probatoria no se traduzca en un imposible jurídico.

64. Todo ello en cumplimiento a los artículos 784 y 841 de la Ley Federal del Trabajo, interpretados a la luz de los derechos humanos a la igualdad sustantiva, a la libertad de trabajo, al debido proceso laboral, a la tutela judicial efectiva y a la estabilidad en el empleo, reconocidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65. Así, en el artículo 784 referido, de aplicación supletoria a la materia, quedó establecida la norma que traslada al patrón el débito de demostrar, ante la necesidad de distinguir que el deber de probar un hecho y disponer de todos los medios para hacerlo no siempre coinciden y, con frecuencia, es la contraparte o incluso terceros ajenos al juicio, los que disponen de más y mejores elementos que el actor para comprobar lo que éste afirma; de ahí la exigencia de una modalidad participativa y de colaboración de todos aquellos que intervinen en el juicio, para lograr el esclarecimiento de la verdad y para aportar todos los elementos que faciliten la labor de juzgar.

66. De modo que este tribunal considera que en este precepto legal se encuentra una de las bases legales que nos orilla a excluir siempre el modelo de prueba estática, y a adoptar el modelo de prueba dinámica en materia laboral, que desde luego debe ir más allá de los casos enumerados (no limitativos) a que se refiere el artículo 784 señalado, ya que existe la tendencia o la inercia de aplicar el modelo civilista de la prueba cuando no estamos en los casos enumerados en el mencionado precepto legal.

67. Además, también se debe aplicar en toda su dimensión el artículo 841 aludido, que establece: "Los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas,", cuyo contenido es idéntico al del numeral 137 de la ley burocrática; por lo que la autoridad de trabajo, en el caso, debió valorar en conjunto los indicios presentados por ambas partes, sin limitarse a resolver el asunto mediante las fórmulas inflexibles del



derecho civil, imponiendo al trabajador cargas probatorias excesivas difíciles de cumplir, sin que previamente hubiera cumplido con su carga probatoria la patronal, como sucedió en el caso, en que no demostró la renuncia verbal y, a pesar de ello, otorgó pleno valor probatorio a la renuncia escrita, sin ponderar que no contaba con los elementos de credibilidad para evidenciar la verdadera voluntad del trabajador.

68. Esto, porque el trabajador atribuyó la orden de firmar la renuncia a la instrucción dada por su superior jerárquico, quien le comunicó que debía hacerlo en cumplimiento de lo acordado en la tantas veces referida "sesión de la Comisión de transición del órgano político administrativo en Gustavo A. Madero"; y ante la presunción de certeza de los hechos narrados, la dependencia demandada estaba obligada a desvirtuar esa afirmación, pues el principio consistente en que "el que afirma está obligado a probar", no debe operar de manera tajante en el caso, pues como ya se abundó, atendiendo a la carga dinámica de la prueba, ésta debió fincarse al patrón, por ser quien está en mejor posibilidad de cumplirla.

69. De acuerdo con lo expuesto, el fallo de la Sala responsable perdió de vista que no se objetó la existencia de la renuncia, pues el propio actor la detalló en los hechos de su demanda y la exhibió, sino que derivó de una previa exigencia para firmarla por parte de su superior jerárquico, por lo que era indispensable un criterio tendente a ponderar y racionalizar las decisiones en que debe resolverse dicha cuestión, para garantizar la ineficacia de la práctica consistente en la suscripción de renunciaciones bajo presión, derivada del principio de subordinación que rige la relación de trabajo, pues tanto la Constitución, como los tratados internacionales adoptados por el Estado y las leyes laborales, garantizan toda una serie de derechos sustantivos y procesales para proteger a la parte trabajadora frente a posibles actuaciones arbitrarias de los empleadores públicos y privados en el contexto de una relación laboral.

70. Por todas estas razones, es que se concluye que para que alcanzara pleno valor probatorio el escrito de renuncia, debía contener elementos mínimos susceptibles que reflejen la voluntad, la autonomía y la espontaneidad del trabajador para esos efectos, lo que no contiene el escrito de referencia, y que hace procedente considerar su ineficacia para demostrar la verdadera intención del actor de terminar la relación de trabajo.



71. Por tanto, si el trabajador demandó un despido injustificado, conjuntamente con la manifestación de que se le obligó a renunciar, la Sala debió privilegiar el estudio de la coacción y el contexto fáctico que lo rodea, a efecto de constatar fehacientemente si la renuncia se produjo en condiciones de espontaneidad, libertad y ausencia de presiones, coacción o conducción por parte del empleador, dado el grado de asimetría de poder que existe entre trabajador-Estado, a efecto de garantizar que no se lesione el derecho humano al trabajo en las condiciones de estabilidad que garantiza el artículo 123 constitucional, como se expuso al inicio del estudio del concepto de violación que nos ocupa.

72. Siendo el caso que el propio texto de la renuncia, plasmado en párrafos precedentes, al contener la expresión del actor de haber sido solicitada por el alcalde electo, en virtud de lo acordado en la segunda sesión de la referida comisión de transición en Gustavo A. Madero, denota la existencia de la coacción exigida por la tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.), arriba descrita, de título y subtítulo: "RENUNCIA. SI EL TRABAJADOR OBJETA EL ESCRITO RELATIVO EN CUANTO A SU CONTENIDO, FIRMA O HUELLA DIGITAL, A ÉL LE CORRESPONDE LA CARGA DE PROBAR SU OBJECCIÓN.", demostrando así la falta de voluntad y espontaneidad por parte del accionante al momento de suscribirla, habida cuenta que existieron factores externos que condicionaron su suscripción y que, por tanto, alteraron la voluntad del actor de continuar prestando sus servicios para el patrón.

73. De manera que, al no haberlo apreciado de esa forma, entonces la absolucón decretada por la Sala, al estimar que no existió el despido reclamado, sino que el accionante renunció al empleo el uno de octubre de dos mil dieciocho, carece de sustento y, por tanto, es violatoria de los derechos fundamentales del peticionario.

74. Siendo así lo anterior, y tomando en cuenta los efectos para los cuales se concederá el amparo, se estima de estudio innecesario lo que expone el quejoso en otra parte de los motivos de disenso, donde alega que la Sala no consideró que el treinta de septiembre de dos mil dieciocho, fecha de la supuesta renuncia verbal, fue domingo e inhábil por ser de descanso obligatorio; que tampoco tomó en cuenta el recibo de liquidación que exhibió de la primera quincena de octubre de dos mil dieciocho, que contiene una cadena digital de la



autoridad hacendaria y que no fue depositada en su cuenta, lo que también imposibilita considerar la supuesta renuncia; así como lo que refiere el quejoso al alegar violaciones a los artículos 1o., 5o., 116, fracción VI y 123, apartado B, fracción IX, constitucionales; a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica 1969), sin precisar el quejoso qué preceptos; el numeral 7 del protocolo de "San Salvador"; así como a la "Recomendación Número 198, sobre la relación de trabajo" emitida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y que la Sala no fundó ni motivo el laudo, por no haber expuesto las circunstancias especiales, razonamientos particulares o causas inmediatas para absolver al demandado.

75. En consecuencia, al ser el laudo combatido violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 5o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo procedente es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados para el efecto de que la Sala responsable:

76. 1. Deje insubsistente el laudo reclamado y dicte otro, en el que, conforme a los lineamientos de esta ejecutoria:

77. 2. Determine que el demandado no demostró la renuncia verbal de treinta de septiembre de dos mil dieciocho, atribuida al actor.

78. 3. Niegue valor probatorio al escrito de renuncia, considerando el contexto en el que sucedió y tenga por cierto el despido injustificado.

79. 4. Acorde con lo anterior, y conforme a las restantes excepciones opuestas por el demandado, resuelva lo que conforme a derecho corresponda, respecto de la acción principal y demás prestaciones reclamadas.

Por lo antes expuesto y fundado, con apoyo, además, en los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en contra del acto de la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistente en el laudo de doce de mayo de dos mil veintiuno, dictado en el juicio



laboral *****, promovido por el quejoso en contra de la Alcaldía Gustavo A. Madero. El amparo se concede para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

Notifíquese; a la autoridad responsable con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen; háganse las anotaciones correspondientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que integran los Magistrados presidente Antonio Rebollo Torres, Fernando Silva García y José Alejandro Ortega López secretario en funciones de Magistrado, autorizado por acuerdo de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal a partir del veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, en términos del oficio CCJ/ST/2737/2020 y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales, y hasta que el propio Consejo lo determine; siendo relator el segundo de los nombrados.

En términos de lo previsto en los artículos 66, 118, 120 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1211, con número de registro digital: 2004779.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENUNCIA. ESTÁNDARES DE VALORACIÓN DE PRUEBAS QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN CONSIDERAR CUANDO EL TRABAJADOR ALEGA QUE FUE OBLIGADO E, INCLUSIVE, RECIBIÓ



INSTRUCCIONES PARA FIRMARLA, Y EL PATRÓN AFIRMA QUE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL FUE VOLUNTARIA.

Hechos: Un trabajador que fue despedido alegó que fue obligado e, inclusive, recibió instrucciones para firmar su renuncia. El patrón señaló que no existió despido, sino que aquél renunció voluntariamente. La autoridad responsable otorgó valor probatorio a la renuncia exhibida por el patrón, con la que tuvo por demostrada la inexistencia del despido, sin analizar pormenorizadamente ese escrito, los argumentos, indicios y pruebas aportados en el expediente.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando el trabajador alega que fue obligado e, inclusive, recibió instrucciones para firmar su renuncia, y el patrón afirma que la terminación de la relación laboral fue voluntaria, a éste corresponde: i) acreditar la existencia del escrito original de aquélla, el cual deberá contener los elementos de certeza idóneos para reflejar, convincente y congruentemente, la voluntad, la autonomía y espontaneidad del trabajador para esos efectos; y, ii) una vez acreditados esos extremos, al trabajador corresponderá demostrar la influencia, engaño, coacción o intimidación física, moral o económica alegadas, para lo cual únicamente tendrá la carga de aportar indicios objetivos que razonablemente permitan considerar cuestionable e incierto el consentimiento que le es atribuido en la terminación de la relación laboral, bastando para ello que las pruebas expongan en su conjunto un escenario de sospecha, duda o mera probabilidad que apunte a la ausencia de condiciones de seguridad, autonomía y libertad en la suscripción de la renuncia, o que revelen un contexto violatorio de sus derechos humanos en ese ámbito.

Justificación: Ello es así pues, en primer lugar, por regla general, en materia laboral existe un contexto de desigualdad y de asimetría económica, social y cultural entre el patrón y el trabajador; en segundo término, la experiencia judicial demuestra que en muchas ocasiones el despido se encubre bajo situaciones inciertas o artificiosas (como la firma de hojas en blanco como condición para ingresar a trabajar o la suscripción de formatos de renuncia bajo presiones de subordinación); en tercer término, el patrón se encuentra en una posición privilegiada de mayor poder y control sobre la prueba que



nace dentro del entorno laboral, por su mayor proximidad y dominio a las fuentes probatorias (expedientes, papeles, escritos, testigos-trabajadores/administradores, controles de pagos, de jornada, de asistencias, etcétera). Por esas razones, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RENUNCIA. SI EL TRABAJADOR OBJETA EL ESCRITO RELATIVO EN CUANTO A SU CONTENIDO, FIRMA O HUELLA DIGITAL, A ÉL LE CORRESPONDE LA CARGA DE PROBAR SU OBJECCIÓN.", debe interpretarse conforme al propio sistema normativo constitucional y legal, que reconoce una serie de normas de protección a la parte trabajadora, lo que justifica que, para determinar si en el caso concreto se actualiza el despido injustificado demandado o una terminación de la relación laboral consentida, es imprescindible que el órgano jurisdiccional efectúe la valoración de las pruebas a partir de dichos niveles de comprobación de los hechos controvertidos, a través de la aplicación del sistema dinámico de la prueba, complementado por un modelo probatorio de sana crítica, cuya finalidad es que el trabajador –en el contexto de un entorno probatorio hostil– tenga materialmente la posibilidad de demostrar la verdad de los hechos, de manera que su carga probatoria no se traduzca en un imposible jurídico; todo ello en cumplimiento a los artículos 784 y 841 de la Ley Federal del Trabajo, interpretados a la luz de los derechos humanos a la igualdad sustantiva, a la libertad de trabajo, al debido proceso laboral, a la tutela judicial efectiva y a la estabilidad en el empleo, reconocidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

I.5o.T. J/1 L (11a.)

Amparo directo 428/2021. 12 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Silva García. Secretario: José de Jesús González Montes.

Amparo directo 212/2021. 12 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Silva García. Secretaria: Araceli Geraldina Aguirre Díaz.

Amparo directo 433/2021. 9 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Silva García. Secretario: Álvaro García Breña.



Amparo directo 532/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Silva García. Secretaria: Araceli Geraldina Aguirre Díaz.

Amparo directo 789/2021. 17 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Silva García. Secretario: José de Jesús González Montes.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 142/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1211, con número de registro digital: 2004779.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN O NEGATIVA DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DE AFILIAR A LOS BENEFICIARIOS DE UNA DERECHOHABIENTE, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES OTORQUE LA ATENCIÓN MÉDICA Y LOS MEDICAMENTOS NECESARIOS HASTA QUE SE DICTE SENTENCIA DEFINITIVA FIRME EN EL PRINCIPAL [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA XVII.2o.P.A. J/7 A (10a.)].

Hechos: Las quejas promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión o negativa de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua de afiliar al servicio médico a sus beneficiarios. El Juez de Distrito negó la suspensión definitiva al considerar que el acto reclamado reviste el carácter de negativo y concederla equivaldría darle efectos restitutorios que son propios de la sentencia definitiva; inconformes, interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede conceder la suspensión definitiva contra la omisión o negativa señaladas, para el efecto de que Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua otorgue a los beneficiarios de las derechohabientes la atención médica y los medicamentos necesarios hasta que se dicte sentencia definitiva firme en el juicio principal.

Justificación: Lo anterior, porque la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no



para determinar su procedencia, pues el concederse no implica que se constituyan derechos de los que previamente no gozaban las personas cuya afiliación se pretende, ya que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley; por tanto, ponderando la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para prevenir una eventual condición de gravedad en el estado de salud de los peticionarios del amparo, ante la omisión de atención médica por parte de las autoridades responsables, lo que implicaría una imposibilidad material para que dicha afectación pudiera repararse retroactivamente en su persona, una vez que, en su caso, se dicte la sentencia de amparo respectiva, se estima que con el otorgamiento de la suspensión no existe afectación al orden público o al interés social, porque a la colectividad precisamente le interesa que el Estado cumpla con las obligaciones que constitucionalmente le corresponden, concretamente, la de satisfacer el derecho a la salud previsto en el artículo 4o. de la Constitución General. Luego, al ser Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, en su carácter de organismo público descentralizado, el encargado de prestar el servicio médico asistencial, al cual tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado, los pensionados y jubilados, así como sus respectivos beneficiarios, conforme al Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado, procede conceder la medida cautelar solicitada, para el exclusivo efecto de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus competencias, tomen las medidas necesarias para que sea respetado el derecho fundamental de acceso a la salud y otorguen a los familiares de las derechohabientes la atención médica, hospitalaria y medicamentos que les resulten necesarios, con motivo del estado de salud en que se encuentren, incluyendo la práctica de estudios especializados, atendiendo a los lineamientos de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, así como a los propios de la profesión médica. Lo anterior, en tanto se dicta sentencia definitiva firme en el juicio de amparo indirecto en lo principal. En consecuencia, este Tribunal Colegiado de Circuito interrumpe la jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/7 A (10a.).

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL
DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.2o.P.A. J/5 A (11a.)



Incidente de suspensión (revisión) 293/2021. 9 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Nancy Elizabeth Sánchez Corona. Secretaria: Ana Elsa Villalobos González.

Incidente de suspensión (revisión) 486/2021. 19 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Rivera Durón. Secretaria: Liliana Campos Heiras.

Incidente de suspensión (revisión) 377/2021. 13 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Nancy Elizabeth Sánchez Corona. Secretario: Armando Flores Sáenz.

Incidente de suspensión (revisión) 571/2021. 20 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Nancy Elizabeth Sánchez Corona. Secretaria: Martha Dalila Morales Cruz.

Incidente de suspensión (revisión) 668/2021. 3 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Nancy Elizabeth Sánchez Corona. Secretaria: Janet de Lourdes González Santos.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sostenido en la jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/7 A (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE RESPONDER UNA SOLICITUD DE AFILIACIÓN AL SERVICIO MÉDICO DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EFECTO DE QUE ÉSTE SE PRESTE, SI LA PERSONA RESPECTO DE QUIEN SE SOLICITÓ NO HABÍA SIDO RECONOCIDA COMO BENEFICIARIA ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo III, abril de 2021, página 2084, con número de registro digital: 2023057.

La parte conducente de la sentencia relativa al incidente de suspensión (revisión) 293/2021 y su aclaración, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo IV, enero de 2022, páginas 2923 y 2935, con números de registro digital: 30324 y 30325, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TARIFAS PARA EL COBRO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020. LAS APROBADAS POR LA JUNTA CENTRAL A PROPUESTA DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES DE AGUA Y SANEAMIENTO SON VÁLIDAS, ANTE LA OMISIÓN DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE ÉSTAS, PREVISTO EN LA LEY DEL AGUA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

AMPARO EN REVISIÓN 366/2021. JUNTA CENTRAL DE AGUA Y SANEAMIENTO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. 4 DE NOVIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: RAFAEL RIVERA DURÓN. SECRETARIO: MAURICIO SEGURA PÉREZ.

CONSIDERANDO:

14. CUARTO.—Estudio de fondo.

15. Son fundados los agravios vertidos, mismos que por cuestión de técnica jurídica serán analizados en forma conjunta dada su estrecha relación, ya que con ellos, en esencia, la parte recurrente aduce la validez de las funciones del Consejo Directivo, hasta tanto la Junta Central designó al Consejo de Administración, en razón de la reforma al artículo 20 de la Ley del Agua del Estado de Chihuahua; lo anterior, sin que le irroque perjuicio a la parte quejosa, en razón de que el artículo 76¹³ de la Ley de Amparo establece que su estudio puede hacerse de esa manera, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada; de donde resulta que no interesa la forma en que se emprenda el análisis de tales argumentos, esto es, de manera individual, conjunta o por grupos, o bien, en el propio orden de su exposición o en uno diverso, sino el hecho de que el juzgador se ocupe de todos, es decir, que no deje alguno sin estudiar, independientemente de la forma utilizada.

¹³ "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."



16. Cabe mencionar que se analizarán los agravios de manera conjunta por guardar una estrecha relación entre sí, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76¹⁴ de la Ley de Amparo.

17. En sus agravios, la autoridad recurrente sostiene que la conclusión a la que arribó la Juez en la que la aprobación efectuada por la Junta Central se encontraba viciada de origen al estar emitida por un órgano que carecía de facultades para ello, (sic) dado que contrario a lo señalado por el juzgador, el Consejo Directivo de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Cuauhtémoc era una autoridad competente al momento de la emisión del acta de tarifas para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

18. Estima que el problema a dilucidar consiste en determinar si los Consejos Directivos podían continuar válidamente después del treinta de junio de dos mil diecinueve, pues para determinar si el citado Consejo Directivo estaba habilitado jurídicamente debía atenderse si a la fecha de la propuesta presentada por el referido consejo, continuaba en funciones de facto, dado que el Consejo de Administración de la Junta Central no había designado al presidente y consejeros por elección del nuevo Consejo de Administración de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Cuauhtémoc, Chihuahua.

19. Argumenta que el Consejo Directivo continuaba en funciones hasta tanto la Junta Central no designara al Consejo de Administración, lo que ocurrió hasta enero de dos mil veinte, pues los artículos transitorios de la reforma que eliminó a los Consejos Directivos y creó los Consejos de Administración sujetó la desaparición de los primeros a la conformación y operación de los segundos.

20. Aduce que las normas que le daban vida a los extintos Consejos Directivos continuaron surtiendo efectos más allá de la entrada en vigor de la reforma que los expulsó del orden jurídico, sin que pueda concluirse, como lo afirmó el Juez, que al cumplirse los dieciocho meses a que se refiere el artículo tercero

¹⁴ "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."



transitorio del decreto de reformas en cuestión los Consejos Directivos dejaron de existir y, en su lugar, se quedó un vacío en la dirección, administración, operación y gobierno de las Juntas Municipales; cuestión por la que se considera que se estaban produciendo efectos ultractivos.

21. Refiere que esos efectos ultractivos no estaban condicionados a los dieciocho meses que estableció el legislador, dado que el referido artículo tercero transitorio no establece una consecuencia de esa naturaleza, por lo que, en todo caso, se trata de una norma imperfecta que ordenaba la constitución del primer Consejo de Administración en un plazo determinado, pero sin establecer una consecuencia respecto del incumplimiento del mismo.

22. Afirma que una interpretación como la que sugiere la Juez de Distrito implicaría que al treinta de junio de dos mil diecinueve, sin mediar ningún acto, hubiera desaparecido en automático el Consejo Directivo, su presidente y tesorero, lo que hubiera traído como consecuencia la desaparición de los funcionarios a cargo de la administración y operación del organismo, con la consecuente imposibilidad de continuar prestando el servicio de agua, alcantarillado y saneamiento.

23. Dichos argumentos son fundados, por las siguientes razones:

24. De los artículos 20, fracciones I, II y III,¹⁵ y 21 Bis, fracción VI,¹⁶ de la Ley del Agua del Estado se desprende que el Consejo de Administración de los

¹⁵ Artículo 20. Las Juntas Municipales tendrán un Consejo de Administración integrado por:

"I. Una presidencia, cuyo titular será nombrado y removido por el Consejo de Administración de la Junta Central, a propuesta de una terna que le envíe el Consejo de Administración de la Junta Municipal, conformada por personas externas al propio Consejo de Administración de la Junta Municipal, y deberá representar la pluralidad de los integrantes.

"II. La secretaría, nombramiento que recaerá en quien ocupe la Dirección Jurídica o Financiera, con voz, pero sin voto.

"III. Doce consejerías, que serán ocupadas por las personas titulares de las dependencias gubernamentales o los representantes de los sectores siguientes: ..."

¹⁶ "Artículo 21 Bis. El Consejo de Administración de las Juntas Municipales tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Autorizar el proyecto de acta tarifaria, así como sus modificaciones y remitirlos al consejo de la Junta Central para su aprobación, a más tardar el último día hábil de octubre del correspondiente año. ..."



Municipios se conformará por una presidencia, una secretaría y doce consejerías, además, entre otras facultades tendrán las de autorizar los derechos de cobro, las tarifas y sus modificaciones por la prestación de servicios y remitirlos al Consejo de la Junta Central.

25. Por su parte, el artículo tercero transitorio¹⁷ del Decreto LXV/RFLYC/0644/2017 I.P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Agua, así como del Código Municipal y del Código Fiscal, todos del Estado de Chihuahua¹⁸ establece, en lo conducente, que los Consejos de Administración debían estar plenamente conformados y en operación a más tardar a los dieciocho meses posteriores a la entrada en vigor del decreto de que se trata.

26. El artículo quinto transitorio¹⁹ de dicho decreto señala que una vez conformados esos Consejos de Administración, los acuerdos tomados válidamente por los Consejos Directivos que desaparecieron continuarán siendo válidos a menos que fueran revocados por el nuevo consejo.

27. Partiendo de ese marco normativo, se advierte que el Consejo Directivo debía ser sustituido por el Consejo de Administración a más tardar dentro de los dieciocho meses posteriores a la publicación del decreto, esto es, el treinta de junio de dos mil diecinueve; sin embargo, el legislador estatal no señaló sanción alguna para el caso de que los Consejos de Administración no quedaran plenamente conformados y en operación, por lo que, como bien lo señala la parte recurrente, se trata de una norma imperfecta.

¹⁷ "Artículo tercero. Para la creación del primer Consejo de Administración de las Juntas Municipales de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua, será el Consejo de Administración de la Junta Central quien designará a las personas que ocupen la presidencia y las consejerías a que se refiere la fracción III, incisos d), e), f), y g) del artículo 20 de la Ley del Agua del Estado de Chihuahua, pudiendo, en su caso, permanecer como integrantes del nuevo Consejo de Administración de las Juntas Municipales quienes ya se encuentren siendo parte del Consejo Directivo actual, incluyendo la presidencia del mismo.

"Los Consejos de Administración referidos en el párrafo anterior deberán estar plenamente conformados y en operación, a más tardar en los dieciocho meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto."

¹⁸ Publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 104, el treinta de diciembre de dos mil diecisiete.

¹⁹ "Artículo quinto. Una vez conformados los nuevos Consejos de Administración, los acuerdos tomados válidamente por los Consejos Directivos que desaparecen, continuarán siendo válidos, a menos que sean revocados por el nuevo consejo."



28. Al respecto, la doctrina ha realizado diversas clasificaciones de las normas jurídicas, entre ellas se encuentra la que aquí nos interesa, relativa a la clasificación de las normas por sus sanciones, que se catalogan como normas perfectas y las imperfectas. Las primeras son aquellas que contienen un supuesto de hecho, así como una sanción en caso de encuadrar en el mismo o no cumplir con la obligación prevista.

29. Por su parte, las normas imperfectas prevén un caso fáctico, pero no contemplan sanción alguna en caso de inobservancia del precepto legal, a lo que Eduardo García Máynez,²⁰ al aludir a la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones, señala:

"Inspirándose en doctrinas romanas, el jurista ruso N. Korkounov divide los preceptos del derecho en cuatro grupos, desde el punto de vista de sus sanciones:

"a. *Leges perfectae*.

"b. *Leges plus quam perfectae*.

"c. *Leges minus quam perfectae*.

"d. *Leges imperfectae*. ..."

"El último grupo de la clasificación está integrado por las leyes imperfectas, es decir, las que no se encuentran provistas de sanción. Las no sancionadas jurídicamente son muy numerosas en el derecho público y, sobre todo, en el internacional. Las que fijan los deberes de las autoridades supremas carecen a menudo de sanción, y lo propio ocurre con casi todos los preceptos reguladores de relaciones jurídicas entre Estados soberanos. ..."

30. Así, en la contradicción de tesis 33/96,²¹ el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en los propios términos, como una

²⁰ Introducción al Estudio del Derecho, 53 Ed., México, Porrúa, 2002, p. 89-91.

²¹ Se emitió la jurisprudencia P./J. 56/97, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 5, registro digital: 197873, de rubro:



norma imperfecta, aquella que impone una obligación, pero carece de sanción para el caso de incumplimiento.

31. Luego, en el caso en particular, del artículo tercero transitorio de la Ley del Agua del Estado de Chihuahua se advierte que el legislador estatal estableció un plazo máximo de dieciocho meses para que se creara el primer Consejo de Administración de las Juntas Municipales de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua; no obstante, nada refirió en relación a qué sanción se actualizaría en caso de no entrar en vigor en el referido término el Consejo de Administración, motivo por el cual se considera que efectivamente estamos ante una norma imperfecta.

32. Por ende, si en el caso no existe una sanción o alguna consecuencia jurídica que acarrearía la omisión de crearse el Consejo de Administración, tampoco establece que el Consejo Directivo perdería sus atribuciones, pero se precisó que las mismas continuaban vigentes, dado a que como bien lo refiere la parte recurrente, de no ser de esa manera, se podría considerar que el mismo dejara de realizar cualquier tipo de actividad que evidentemente acarrearía una inactividad en la administración y operación del organismo, lo que generaría un perjuicio en la sociedad.

33. No debe soslayarse que en el presente asunto, ante la impugnación de las tarifas por el servicio de agua potable, el Consejo Directivo había dejado de tener facultades de conformidad con el artículo tercero transitorio; empero, debe señalarse que es de suma importancia que se emitieran las tarifas correspondientes, aun cuando el consejo hubiere dejado de tener las facultades conferidas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma de la Ley del Agua del Estado de Chihuahua, debido a que la actualización de dichas tarifas se realiza con la finalidad de respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, traducida en no tratar igual a los causantes con distinta capacidad

"BANCOS. DECRETOS EMITIDOS EXTEMPORÁNEAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN CUANTO A SU TRANSFORMACIÓN DE SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO EN SOCIEDADES ANÓNIMAS. SU VALIDEZ RADICA EN LAS FACULTADES QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE JULIO DE 1990)."



económica, se debe hacer un cobro de manera diferenciada, considerando la mayor o menor capacidad económica y deduciéndola a partir de la capacidad para construir una mayor o menor superficie, entre otros elementos que inciden en el cobro de dichas tarifas, así como atender al objeto real del servicio prestado, considerando su costo y otros elementos para proporcionar un servicio de manera ininterrumpida, como lo es el beneficio recibido por el usuario y a otras razones de tipo extrafiscal, entre ellas, el destino que se le dé al agua y la necesidad de racionalizar su consumo.

34. Por lo cual, el considerar que el Consejo Directivo perdería todas sus atribuciones podría incidir de manera directa en otros actos jurídicos de suma importancia, que del mismo modo quedarían sin efectos, lo que sin dudas acarrearía una serie de problemas a la población en general, toda vez que no podría existir un vacío en la administración y operación del organismo regulador de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento en la ciudad de Cuauhtémoc, Chihuahua.

35. Ahora, este Colegiado no inadvierte que la ultractividad es un fenómeno por el cual una ley derogada sigue produciendo efectos posteriores y continúa vigente para algunos casos concretos, no obstante su expulsión del orden jurídico, esto es, existe ultractividad cuando se aplican normas después de que concluyó su vigencia.

36. Es decir, el principio de ultractividad de la ley consiste en que una determinada norma, a pesar de no ser vigente, se sigue aplicando a hechos o actos posteriores, lo cual puede acontecer únicamente cuando el legislador estima que ciertas situaciones deben seguir reguladas por ese ordenamiento.

37. Ahora, en el presente asunto sí existe un pronunciamiento en el sentido de que la norma derogada continuaba vigente para diversos asuntos, pues así lo contempla el artículo quinto transitorio de la Ley del Agua del Estado de Chihuahua,²² en el que se prevé que los acuerdos tomados por los Consejos

²² "Artículo quinto. Una vez conformados los nuevos Consejos de Administración, los acuerdos tomados válidamente por los Consejos Directivos que desaparecen, continuarán siendo válidos, a menos que sean revocados por el nuevo consejo."



Directivos que desaparecen continuarán siendo válidos ultractivamente, salvo aquellos que sean revocados por el Consejo de Administración, una vez conformado.

38. En tales circunstancias, en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, al resultar fundados los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, lo procedente es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y, por ende, negar al quejoso el amparo solicitado.

39. No pasa desapercibido para quienes resuelven que el Juez de Distrito al otorgar vista a la parte quejosa con los informes justificados rendidos por las autoridades responsables (fojas 131 a 133 del expediente de amparo indirecto), soslayó hacer del conocimiento a la parte solicitante del amparo si era su deseo señalar como autoridad responsable al Consejo de Administración de la Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua, de conformidad con el artículo 5o., fracción II,²³ de la Ley de Amparo.

40. Sin embargo, dado el sentido de la presente ejecutoria, resulta innecesario reponer el procedimiento para tal efecto, dado que tal violación procesal no causa perjuicio a la parte contra la cual se cometió dicha violación procesal, al no haber sido llamada a la contienda constitucional (Consejo de Administración de la Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua), lo cual retrasaría inútilmente el trámite y solución del asunto.

41. Es aplicable a lo anterior la tesis aislada P. CXIII/98,²⁴ con registro digital: 194897, de rubro y texto siguientes:

²³ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 194897. Instancia: Pleno, Novena Época, materia común, tesis P. CXIII/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 254, tesis aislada.



"PROCEDIMIENTO. ES INNECESARIO ORDENAR SU REPOSICIÓN CUANDO SE ADVIERTA QUE NO SE CAUSARÁ PERJUICIO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO LLAMADA A JUICIO, PORQUE PROCEDE NEGAR EL AMPARO CONTRA EL ACTO A ELLA IMPUTADO. Conforme al artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si en la revisión de una sentencia definitiva apreciara una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o que pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento. Sin embargo, cuando la violación consiste en que no se llamó a juicio a la autoridad responsable y, por tanto, no pudo defender el acto a ella imputado, y se advierte que no se le causará perjuicio porque procede negar el amparo contra ese acto, resulta innecesario ordenar la reposición del procedimiento ya que la violación no causa perjuicio a la parte contra la que se cometió y la reposición sólo retrasaría inútilmente el trámite y solución del asunto."

42. Cabe precisar que los criterios jurídicos citados se consideran vigentes y aplicables en lo conducente al particular, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, al no oponerse a sus disposiciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , contra los actos y autoridades que se precisaron en el resultando primero de la sentencia recurrida, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese, publíquese y anótese en el libro de registro; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al lugar de su procedencia y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez, Rafael Rivera Durón y Nancy Elizabeth Sánchez



Corona; siendo presidente el citado en primer término y ponente el segundo de los nombrados, quienes firman de manera electrónica en unión con la secretaria de Acuerdos Bertha Meraz Gurrola, que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 11, fracción VI, 108, 113, 118 y demás aplicables en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 33/96 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 6, con número de registro digital: 4380.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TARIFAS PARA EL COBRO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020. LAS APROBADAS POR LA JUNTA CENTRAL A PROPUESTA DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES DE AGUA Y SANEAMIENTO SON VÁLIDAS, ANTE LA OMISIÓN DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE ÉSTAS, PREVISTO EN LA LEY DEL AGUA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

Hechos: Se promovió juicio de amparo indirecto contra la expedición de las tarifas para el cobro por el servicio de agua potable de un Municipio del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2020. El Juez de Distrito lo concedió al considerar que su aprobación efectuada por la Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado se encontraba viciada de origen, al estar sustentada en una propuesta emitida por el Consejo Directivo de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento, quien carecía de facultades para ello, porque a quien correspondía, aun cuando al momento de la aprobación de las tarifas no se hubiera creado e instalado, era al Consejo de Administración de la Junta Municipal, de conformidad con la Ley del Agua de dicha entidad.



Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que aun cuando la propuesta para la aprobación de las tarifas para el cobro del servicio de agua potable corresponde al Consejo de Administración de las Juntas Municipales de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua, ante la omisión de su creación en el plazo previsto en la ley citada y la falta de sanción por ello, debe considerarse que se está ante una norma imperfecta, por lo que las tarifas aprobadas por la Junta Central, a propuesta del Consejo Directivo de la Junta Municipal son válidas.

Justificación: Lo anterior, porque los artículos 20, fracciones I, II y III, y 21 Bis, fracción VI, de la Ley del Agua local, reformado y adicionado, respectivamente, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el 30 de diciembre de 2017, prevén que el Consejo de Administración de los Municipios en ese Estado se conformará por una presidencia, una secretaría y doce consejerías, y que tendrá la facultad de autorizar los derechos de cobro, las tarifas y sus modificaciones por la prestación de servicios y remitirlos al Consejo de la Junta Central para su aprobación; asimismo, sus preceptos tercero y quinto transitorios establecen que los Consejos de Administración debían estar plenamente conformados y en operación a más tardar en los dieciocho meses posteriores a la entrada en vigor de dicho decreto, así como que una vez conformados los acuerdos tomados válidamente por los Consejos Directivos que desaparecieran continuarían siendo válidos a menos que fueran revocados por el nuevo consejo. En ese contexto, si bien el Consejo Directivo que acordó la propuesta de las tarifas precisadas debió estar sustituido por el Consejo de Administración el 30 de junio de 2019, lo cierto es que se está ante una norma imperfecta, toda vez que la ley no señaló sanción en caso de que no entrara en funciones en el plazo referido el Consejo de Administración, ni previó que aquél perdería sus funciones. Consecuentemente, las tarifas referidas continúan siendo válidas, a menos que el consejo que lo sustituya las revoque.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

XVII.2o.P.A. J/7 A (11a.)

Amparo en revisión 80/2021. Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua. 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Nancy Elizabeth Sánchez Corona. Secretaria: Martha Dalila Morales Cruz.



Amparo en revisión 322/2021. Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua. 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Julio César Montes García.

Amparo en revisión 346/2021. Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua. 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Jesús Armando Aguirre Lares.

Amparo en revisión 364/2021. Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua. 21 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Rivera Durón. Secretaria: Diana Montserrat Partida Arámburo.

Amparo en revisión 366/2021. Junta Central de Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua. 4 de noviembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Rivera Durón. Secretario: Mauricio Segura Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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 29 de abril de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

