



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 21**  
**TOMO V**

Enero de 2023

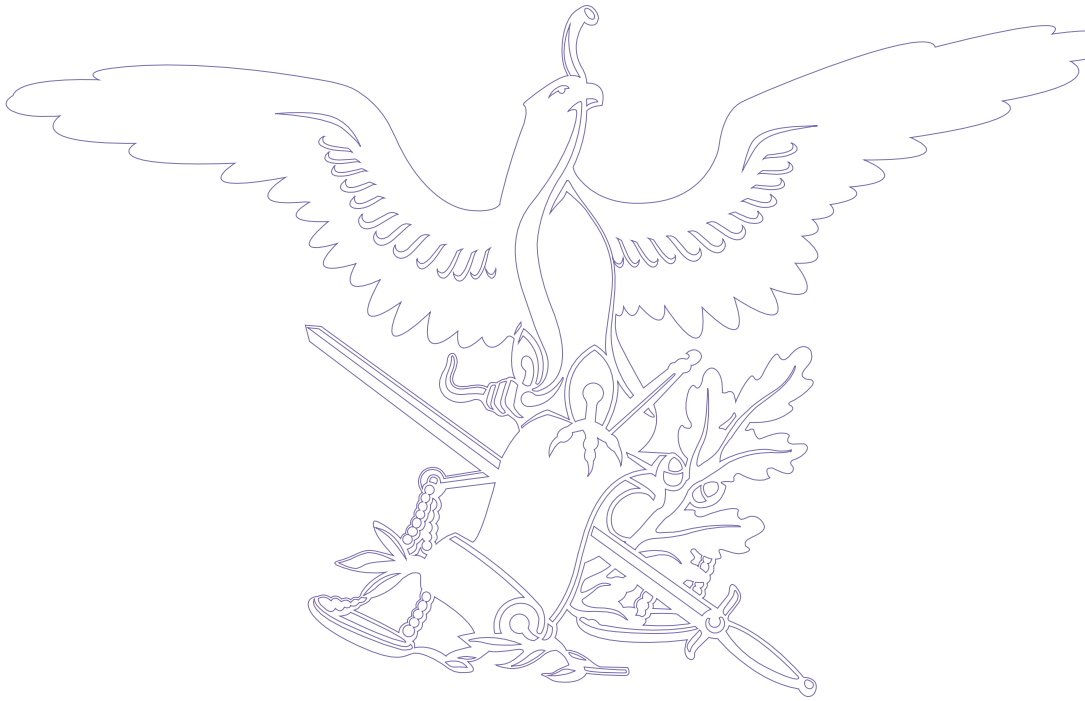
Plenos de Circuito (3)



# 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 21**  
**TOMO V**

Enero de 2023

Plenos de Circuito (3)

## **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

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf





# **Cuarta Parte**

## PLENOS DE CIRCUITO\* (3)



\* 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







**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PARA TENERLO POR SATISFECHO, PREVIO A INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN CONTRA DE LAS OMISIONES DE LOS JUECES DE CONTROL, CUANDO ESTAS OMISIONES CONSTITUYEN EL ACTO RECLAMADO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO. 25 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN, PRESIDENTE, Y ALEJANDRA JARQUÍN CARRASCO. DISIDENTE: MANUEL DÍAZ INFANTE MÁRQUEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN. SECRETARIA: LILIANA ALEJANDRINA MARTÍNEZ MUÑOZ.

San Andrés Cholula, Puebla, el Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de **veinticinco de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

#### **SENTENCIA:**

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 3/2022, sobre la denuncia planteada por la Jueza Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materia Penal del Sexto Circuito; cuyo tema a dilucidar versa en: "**determinar si el quejoso debe, o no, agotar antes de acudir al juicio de amparo, el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en contra de las omisiones de los Jueces de Control, para tener por satisfecho el principio de definitividad respecto de estas últimas, cuando se señalan como actos reclamados.**"



## ANTECEDENTES.

PRIMERO.—**Denuncia de la Contradicción.** Mediante escrito recibido el diez de junio de dos mil veintidós, a través de correo electrónico<sup>1</sup>, la Jueza Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla<sup>2</sup> denunció la posible contradicción de tesis, entre los criterios sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los recursos de queja 49/2020, 110/2021, 36/2022 y 32/2022, 47/2022 y 60/2022.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia de contradicción de tesis.** Por acuerdo de catorce de junio de dos mil veintiuno,<sup>3</sup> el Magistrado presidente de este Pleno de Circuito, tuvo por recibida la denuncia en comento y, entre otros trámites, solicitó a los presidentes del Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales

<sup>1</sup> Fojas 1 a 4.

<sup>2</sup> No se inadvierte que dicho oficio carece de la evidencia criptográfica que acredite que fue firmado electrónicamente, esto es, cuenta únicamente con la cadena y evidencia de su firma electrónica a través del aplicativo puesto a disposición para la firma de oficios y actuaciones meramente administrativos; tal y como se señaló en la SECNO/16/2020, del secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, actuando en suplencia por ausencia de la Secretaria Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos, en términos del artículo 70 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; donde se informó que en sesión de trece de agosto de dos mil veinte, la Comisión Especial de dicho Consejo emitió la "Propuesta de solución a diversas consultas derivadas de la entrada en vigor del Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal", al cual, en su pregunta quince estableció: "15. El 12 de junio de 2020, la Comisión Especial emitió un acuerdo que habilita el uso de la FIREL en la formalización de instrumentos, oficios y demás documentos que emitan las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, y el uso del correo electrónico institucional como comunicación oficial. ¿Los órganos jurisdiccionales pueden emplear el aplicativo a que se refiere el artículo cuarto transitorio del mencionado acuerdo para firmar sus determinaciones jurisdiccionales? No. El mencionado acuerdo se emitió para ser aplicado primordialmente por las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura, como lo establecen sus considerandos y su articulado. En este sentido, el aplicativo a que se refiere el anexo técnico del mencionado acuerdo está diseñado para ser empleado por los sujetos enumerados en el primer párrafo del artículo 1 del acuerdo, es decir, el presidente, las consejeras y consejeros, las y los titulares y demás servidoras y servidores públicos de las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, incluyendo los órganos auxiliares". En otras palabras, dicho aplicativo sólo es válido para actuaciones meramente administrativas, sin embargo, las comunicaciones de entrega y acuse de dicho oficio fue realizada a través de los correos electrónicos tanto del secretario del juzgado respectivo como del Pleno en Materia Penal de este Sexto Circuito, por lo que se entiende subsanada tal omisión.

<sup>3</sup> Fojas 5 a 7.



Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito, informaran si habían emitido criterios relacionados con la denuncia y si el criterio sustentado en los asuntos con los que se denunció la contradicción seguían vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; igualmente, se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que se (sic) informara sobre la existencia o no de una diversa contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Por auto de veintinueve de junio de dos mil veintidós se tuvieron por recibidos el acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintidós del presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el oficio 9/2022 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, por los que informaron su postura en el sentido de que no habían variado los criterios sustentados en los recursos de queja 49/2020 y 110/2021 –del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito– y 36/2022 –de la estadística del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal–, por lo que seguían vigentes, sin que se redactara tesis al respecto, remitiendo copia electrónica de las resoluciones de que se trata.<sup>4</sup>

Mediante oficio DGCCST/X/230/06/2022, la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que no existe, en ese Alto Tribunal, radicada contradicción alguna relativa al tema a dilucidar en esta contradicción.<sup>5</sup>

En diverso proveído de dieciséis de agosto de dos mil veintidós, se tuvo al Magistrado presidente de Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Sexto Circuito, informando que no había variado el criterio sustentado en los recursos de queja 32/2022, 47/2022 y 60/2022, de la estadística del tribunal de su adscripción, por lo que seguía vigente, y remitiendo copia electrónica de las resoluciones de que se trata,<sup>6</sup> sin que se redactara tesis al respecto.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Foja 92.

<sup>5</sup> Foja 87.

<sup>6</sup> Foja 175.

<sup>7</sup> Foja 103.



En ese mismo acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil veintidós, el presidente de este Tribunal Pleno de Circuito consideró integrado el expediente, turnándolo al Magistrado Arturo Mejía Ponce de León, para los efectos de los artículos 13, fracciones VI y VII; 17, fracción III, y 18 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.<sup>8</sup>

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de posible contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada;<sup>9</sup> así como 13, fracción VII, y 17 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el veintisiete de febrero de dos mil quince, dado que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito.

**SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por la Jueza Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla.

**TERCERO.—Criterios contendientes.** Para resolver el presente asunto, se atienden las consideraciones que sustentan las ejecutorias de los Tribunales Colegiados a que se refiere la denuncia de contradicción.

<sup>8</sup> Foja 333.

<sup>9</sup> En términos del primer transitorio, fracción II, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por el cual, entre otras, se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice: "Transitorios.—Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ... II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."





## 1.Consideraciones del recurso de queja 49/2020.

Los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de trece de agosto de dos mil veinte, resolvieron por unanimidad de votos el recurso de queja 49/2020, interpuesto por la quejosa en el juicio de amparo indirecto, y declararon fundado el recurso interpuesto contra el auto de dieciocho de junio de dos mil veinte emitido en el juicio de amparo \*\*\*\*\*/2020, del índice del Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, que desechó la demanda de amparo.

La parte considerativa de la ejecutoria pronunciada es del tenor siguiente:

**"QUINTO.** Los agravios formulados por la recurrente resultan infundados unos y fundado otro diverso, aunque para así considerarlo sea necesario suplir la queja deficiente, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

"En primer término, resulta menester puntualizar, como lo hizo el Juez de Distrito, que el quejoso en su escrito de demanda a las autoridades señaladas como responsables, Juez de Control de la Región Judicial Centro y director del Centro de Reinserción Social, ambos con residencia en la ciudad de Puebla, reclamó dos diversos actos, a saber:

"a) La prisión preventiva impuesta como medida cautelar que se dictó en contra de \*\*\*\*\*, con el fin de seguir el procedimiento en su contra por el delito de homicidio en grado de tentativa, impuesta el 14 de marzo de 2018 y que debió fenecer el 14 de marzo de 2020.

"b) La omisión de señalar fecha para la celebración de la audiencia intermedia dentro de la causa penal \*\*\*\*\*.

"Ahora bien, por cuanto hace al primero de los actos reclamados, es decir, a la prisión preventiva impuesta como medida cautelar en contra de la ahora quejosa \*\*\*\*\*, ésta alega que es excesiva, porque hasta la fecha en que presentó su demanda han transcurrido dos años y setenta y cinco días, ya que, bajo protesta de decir verdad, manifiesta que en su contra se sigue la causa



penal \*\*\*\*\* , del Juzgado de Oralidad Penal y Ejecución de la Región Judicial Centro, con sede en la ciudad de Puebla, por el hecho con apariencia de delito de homicidio en grado de tentativa.

"Sin embargo, como lo estimó el Juez de amparo, respecto a este acto se actualiza en la especie la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 20, apartado A, fracciones IV y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 75 de la Ley de Amparo, que prevén:

### "Ley de Amparo.

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"... **XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley.'

"**Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.—No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio ...'.

### "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, continuidad e intermediación.—A. De los principios generales.— ...IV. El juicio se celebrará ante un Juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral.— ...I. Ningún



juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución.’

### "Código Nacional de Procedimientos Penales.

"**Artículo 6.** Principio de contradicción.—Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este código.’

"**Artículo 105.** Sujetos de procedimiento penal.—Son sujetos de procedimiento penal los siguientes: ... Los sujetos del procedimiento que tendrán la calidad de parte en los procedimientos previstos en este código, son el imputado y su defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su asesor jurídico.’

"Del contenido del precepto constitucional y diversos numerales transcritos se advierte, como correctamente lo estimó el Juez de Distrito, que el cuestionamiento de la subsistencia de la continuación de la prisión preventiva que hace la quejosa, no se puede analizar en el juicio de amparo de modo autónomo e independiente al proceso penal acusatorio, sino que es necesario, que en primer término y dentro del procedimiento penal acusatorio, todas las partes involucradas conozcan, controviertan o confronten los medios de prueba y de esa manera se opongan a las peticiones y alegatos de sus contrarias.

"En efecto, como se estableció en el auto recurrido, en términos de la Ley de Amparo no se podría analizar la referida subsistencia de la prisión preventiva, sin que previamente se haya realizado el debate correspondiente en el proceso de origen, ya que de lo contrario, es decir, de aceptar el análisis del acto reclamado, implicaría el análisis directo de la información, sin que las partes del proceso de origen hayan tenido la oportunidad de ejercer los derechos protegidos constitucionalmente bajo los principios del proceso penal acusatorio, por ende, como lo consideró el Juez de amparo, además de vulnerar el artículo 20, apartado A, fracciones IV y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido al respecto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se soslayaría directamente el artículo 75 de la Ley de Amparo,



que impide valorar pruebas no practicadas o desahogadas ante la responsable y que vía excepción lo permite en materia penal, a condición de que ello no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

"Lo anterior con independencia de que la entonces imputada, ahora quejosa, en términos con el artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como lo consideró el Juez Federal, pueda plantear la revisión de la mencionada medida cautelar, de acuerdo a lo que alega, en el sentido de que cambiaron las condiciones objetivas de la prisión preventiva que le fue impuesta, de tal manera que la misma carece de justificación, por el tiempo transcurrido.

"En esas condiciones, al actualizarse en la especie la causal de improcedencia invocada, respecto del acto reclamado consistente en la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva impuesta a la peticionaria de amparo, dentro de la causa penal \*\*\*\*\* , se ajusta a derecho que se haya determinado desechar la demanda de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Amparo.

"En esas condiciones, son infundados los agravios que hace valer la inconforme, en el sentido de que no pretende infringir los principios de contradicción e intermediación que rigen el sistema penal acusatorio y que se encuentran contenidos en el artículo 20, apartado A, de la Constitución Federal.

"Esto es así, ya que como se expuso en párrafos precedentes, en el juicio de amparo indirecto no se podría analizar el tópico de la prolongación de la prisión preventiva que se le impuso a la solicitante de amparo, ahora recurrente; puesto que ello debe ser analizado de manera previa en el juicio penal acusatorio iniciado en su contra, a fin de que sean observados los citados principios, pues de considerarlo de forma contraria, además de infringir los principios que rigen dicho procedimiento penal, también se pasaría por alto lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, puesto que de llevarse a cabo el estudio respectivo, se contravendría la oralidad y los principios que rigen el proceso penal acusatorio, pues el Juez responsable no se ha pronunciado sobre el particular.



"En consecuencia, resultan inaplicables los criterios relativos a la duración de la prisión preventiva, que citó la inconforme en su escrito de agravios.

"Por otra parte, respecto al diverso acto reclamado, identificado en el inciso b), que la quejosa puntualizó como la omisión de señalar fecha para la celebración de la audiencia intermedia dentro de la causa penal \*\*\*\*\*', este tribunal advierte que no se actualiza la causa de improcedencia establecida en el auto recurrido, contenida en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa al principio de definitividad, de ahí que resulte fundado uno de los agravios expresados por la recurrente, aunque para así considerarlo sea suplido en su deficiencia, de conformidad con el artículo 79, fracción III, inciso a), de la legislación de la materia.

"Ello debido a que no se trata de una simple omisión, como lo consideró el Juez de Distrito, de ahí que no procede el recurso de queja, previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que prevé:

**"Artículo 135.** La queja y su procedencia.—Procederá queja en contra del juzgado de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por este código. La queja podrá ser promovida por cualquier parte del procedimiento y se tramitará sin perjuicio de las otras consecuencias legales que tenga la omisión del juzgador.—La queja será interpuesta ante el órgano jurisdiccional omiso, éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.—La autoridad jurisdiccional competente tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días en los términos de disposiciones aplicables.—En ningún caso el órgano jurisdiccional competente para resolver la queja podrá ordenar al órgano jurisdiccional omiso los términos y las condiciones en que deberá subsanarse la omisión, debiéndose limitar su resolución a que se realice el acto omitido.'

"Esto en razón, que de los antecedentes que la quejosa narra en la demanda de amparo, en el apartado respectivo, se advierte que existe una negativa expresa de la Juez de Control señalada como responsable para acordar favo-



rablemente la petición de señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia intermedia, no así una omisión sobre el particular.

"Efectivamente, en los puntos dos, tres y cuatro de los hechos reseñados en la demanda de amparo, se señaló:

"... 2. Del anterior punto se desprende que con fecha seis de marzo del presente año, presentamos un escrito del juzgado encargado de la presente causa penal, en el cual informamos del fallido intento de la reparación del daño, por tanto, solicitamos se diera continuidad al procedimiento establecido, asimismo, se contempló la posibilidad de establecer la reclasificación del delito en contra de la quejosa y en consecuencia modificar la medida cautelar impuesta, exponiendo que lo último que debe afectarse es la libertad del acusado (sic) en función del debido proceso.

"En respuesta a nuestra petición, la Juez de Control de esta causa penal, abg (sic) \*\*\*\*\* , nos notificó el día diecisiete de marzo del presente y fijó fecha y hora para celebración de la audiencia intermedia, misma que se programó para el día veinte de marzo del año en curso a las nueve horas con treinta minutos, la cual no se celebró.

"3. Un posterior comunicado por parte del Centro de Justicia nos indica que de acuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno Federal se suspenden las audiencias programadas de acuerdo con el listado adjunto al correo electrónico, dicho comunicado resalta que el periodo de suspensión de labores por la contingencia en materia sanitaria será del 18 de marzo al 22 de abril del año en curso.

"4. En cumplimiento con lo requerido por la C. Juez de Control abg (sic) \*\*\*\*\* , referente a nuestras pretensiones para el desahogo de la audiencia intermedia, manifestamos que dimos cumplimiento de acuerdo en tiempo y forma y de acuerdo con las instrucciones, debido a la contingencia la cual estaba siendo llevada a cabo ese día.

"Posteriormente recibimos el comunicado en el cual nos desechan las pretensiones mencionadas, considerando que este hecho extiende aún más la prisión de nuestra defendida por causas ajenas a ella.'



"Cabe destacar, que en la parte conducente del proveído que transcribe la quejosa, de dieciocho de marzo de dos mil veinte, se establece:

"...Visto el escrito recibido mediante correo electrónico de fecha dieciocho de marzo de dos mil veinte, y una vez leído el contenido, dígamele al promovente que en atención al acuerdo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla, emitido el día 17 de marzo de dos mil veinte, en el que se establece el plan de continuidad de operaciones de contingencia, no ha lugar a acusar de recibido su promoción toda vez que durante el periodo comprendido de fecha 18 de marzo de dos mil veinte al 19 de abril del mismo año, únicamente se recibirán promociones que se relacionen con solicitudes urgentes, como lo pueden ser, solicitud de audiencia inicial, solicitud de audiencia que contenga debate sobre la libertad del imputado, escritos de revocación y nombramiento de defensa dentro del plazo constitucional para resolver situación jurídica, mismos que serían acordados en audiencia. Lo anterior en la inteligencia de que los plazos legales y constitucionales se encuentran suspendidos hasta el 20 de abril de 2020 ...'

"De las transcripciones que anteceden, en términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se desprende que el acto reclamado en estudio no es una omisión de la Juez de Control señalada como responsable, sino que existe una negativa expresa a acordar de conformidad la petición de la ahora quejosa, relativa a la fijación de la audiencia intermedia, en consecuencia, como se adelantó no procede en contra de tal negativa el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues éste opera solamente cuando se impugnan simples omisiones, es decir, la no realización de un acto procesal dentro del plazo señalado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"En consecuencia, al no actualizarse la causa de improcedencia invocada en el auto recurrido, respecto del acto que la quejosa, ahora inconforme de acuerdo a lo precisado, consiste en la negativa de señalar en el proveído de dieciocho de marzo de dos mil veinte, fecha para la celebración de la audiencia intermedia dentro de la causa penal \*\*\*\*\*', el Juez de Distrito deberá proveer respecto de la admisión de la demanda, únicamente por cuanto hace a dicho acto.



"De esa guisa, al resultar infundados unos y fundado otro diverso de los agravios expuestos por el inconforme, se debe declarar fundado el presente recurso de queja.

"Cabe precisar que este órgano colegiado no emite el acuerdo a que se refiere el artículo 103 de la ley de la materia, al no contar con los medios necesarios para ello, pues se toma en consideración que el Juez de Distrito, en el caso, deberá tomar en cuenta, entre otros, su agenda respectiva, a fin de señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional del juicio."

### **1.1 Consideraciones del recurso de queja 110/2021.**

Los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, resolvieron por unanimidad de votos el recurso de queja 110/2021; declararon infundado el recurso de queja interpuesto por el quejoso contra el auto de seis de julio de dos mil veintiuno emitido en el juicio de amparo \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, que desechó la demanda de amparo.

La parte considerativa de la ejecutoria pronunciada es del tenor siguiente:

"CUARTO.—Son infundados e inoperantes los agravios del recurrente, sin que se advierta motivo para suplir su deficiencia en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

"En efecto, en el auto combatido el Juez de Distrito estimó que, respecto del acto reclamado al Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur Oriente, con sede en Tehuacán, Puebla, consistente en la falta de acuerdo de los escritos presentados por correo electrónico el quince y veintiocho de junio del presente año, dentro de la causa penal \*\*\*\*\*/2019, por los cuales solicitó copia autorizada de la totalidad de las constancias que integran la citada causa penal, se actualizaba de forma notoria e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, 'fracción XXIII', de la Ley de Amparo, por no respetar el principio de definitividad.





"El Juez de Distrito indicó que el numeral 134 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece la obligación de los Jueces de resolver los asuntos sometidos a su consideración con la debida diligencia, dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios que deben regir el ejercicio de la función jurisdiccional, así como atender oportuna y debidamente las peticiones dirigidas por los sujetos que intervienen dentro del procedimiento penal.

"Asimismo, continuó, el numeral 135 de la misma codificación procesal penal, prevé 'el recurso' de queja ante el órgano jurisdiccional omiso, cuando se considere que un juzgador de primera instancia no realizó un acto procesal dentro del plazo señalado por dicho código, otorgando el derecho a cualquiera de las partes para interponerlo.

"De lo anterior, advirtió, el legislador previó el derecho de las partes de dolerse, ante el mismo órgano jurisdiccional, de las actuaciones omisivas o negligentes, como la omisión de dar respuesta a una petición sujeta a su consideración, el cual tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidas por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.

"Además, explicó, dentro del nuevo esquema procesal se prevé el referido 'recurso' de queja, el cual, de acuerdo a lo establecido en el citado numeral 135, párrafo tercero, la autoridad jurisdiccional competente (entendiéndose, de acuerdo al numeral 3, fracción X, del Código Nacional de Procedimientos Penales, corresponde al Tribunal de Enjuiciamiento o el Tribunal de Alzada), tiene la atribución de conocer de las quejas interpuestas en contra de dichos juzgadores, y deberá tramitarse y resolverse si la omisión se ha verificado en un plazo de veinticuatro horas, en cuyo caso, ordenará la realización del acto omitido.

"Por lo tanto, afirmó el Juez de amparo, constituye un derecho fundamental de las partes en el proceso promover queja en contra de omisiones o negligencias en que el juzgador de primera instancia puede incurrir; dentro de ellas está precisamente la omisión de dar respuesta a las solicitudes de las partes.

"El juzgador federal explicó que esa prerrogativa otorgada a las partes en el proceso no es opcional, sino que se les reconoce ese derecho para el efecto



de que puedan conminar al Juez de Control para que se conduzca con apego a la ley, de estimar que esto no se ha llevado a cabo, mediante un recurso veloz e inmediato mediante el cual las partes pudieran defender los derechos que consideraran violentados por parte de la potestad ordinaria ante un órgano de control, el cual no se contemplaba con anterioridad, por lo que se acudía directamente al amparo, produciéndose incluso, su abuso.

"El Juez Federal abundó en señalar que por el hecho de que el juicio de amparo sea un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional procede únicamente contra actos definitivos, por lo que, al no encontrarse en dicho supuesto, es imperativo para el gobernado acudir a las instancias establecidas por la ley adjetiva que pueden producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación, antes de solicitar la protección de la justicia de amparo, salvo los casos de excepción considerados legalmente; por lo que, concluyó, de hacerlo se sustituiría a las autoridades a quienes el Código Nacional de Procedimientos Penales encomienda el pronunciamiento relativo al conflicto de que se trata.

"Señaló que no soslayaba que la abstención de la autoridad judicial, puede ser susceptible de transgredir en perjuicio de la parte quejosa, los derechos que a su favor establece la Constitución Federal, toda vez que ante esa inactividad de la autoridad, el gobernado queda en completo estado de incertidumbre e inseguridad jurídica; no obstante, la existencia formal y material de un procedimiento de defensa que resulta idóneo para impugnar dicha omisión con la posibilidad de obtener un resultado eficaz, permite exigir que se haga uso de éste, pues se trata de un verdadero recurso o medio ordinario de defensa.

"Indicó como aplicables los criterios de rubro: 'DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.'<sup>10</sup> y 'DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, TUTELADO POR EL ARTÍCULO

<sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2002139. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 2a. LXXXI/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, página 1587. Tipo: Aislada.



25, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. SU EFECTIVIDAD NO IMPLICA SOSLAYAR LAS REGLAS DE PROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA.<sup>11</sup>

**"Las anteriores son las razones que sustentaron el auto combatido.**

"Reseñado lo anterior, en diversas porciones de los agravios el recurrente señala que, con el desechamiento de la demanda, se violaron sus derechos humanos contenidos en los artículos 1o., 8o., 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"La manifestación anterior es inoperante por cuanto a que los juzgadores federales no violan preceptos constitucionales ni derechos sustantivos de los gobernados, por razón de que, cuando actúan como autoridades de amparo, por su investidura constitucional y en su calidad de titulares de los órganos primarios de control constitucional, técnica y jurídicamente, no es factible que transgredan el sentido de las disposiciones de la Ley Fundamental, toda vez que, por principio, sus actuaciones se encuentran reguladas en función del ordenamiento específico de la materia, esto es, por la Ley de Amparo, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles, por mandato expreso del numeral 2o., *in fine*, de la propia ley reglamentaria de la protección constitucional, por lo que, en todo caso, podría únicamente atribuírseles violaciones a preceptos de la citada legislación secundaria, no así transgresiones directas de la Ley Suprema del País, que incluye los tratados internacionales en los que México es Parte.

"Ello es así, debido a que dentro del sistema constitucional que nos rige, a la luz de los principios de la técnica del juicio de amparo, sería un contrasentido, fuera de toda lógica, admitir que los órganos jurisdiccionales, a quienes constitucionalmente está confiada la elevada responsabilidad de asegurar la observancia

<sup>11</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2001299. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: XVI. 1o.A.T.5 K (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, página 1753. Tipo: Aislada.



de los mandatos de la Carta Magna, ejercer el control de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos de toda autoridad, tutelar el respeto de los derechos humanos del gobernado, pudieran vulnerar directamente el orden constitucional establecido, cuya salvaguarda les confía la propia Constitución Federal.

"Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de datos de localización, rubro y texto siguientes:

"Suprema Corte de Justicia de la Nación

"Con número de registro digital: 199492

"Instancia: Pleno

"Novena Época

"Materia: Común

"Tesis: P./J. 2/97

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, página 5

"Tipo: Jurisprudencia

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el



recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional.

"Contradicción de tesis \*\*\*\*\*/94. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otros. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios, en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.— El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.—Nota: Por resolución del doce de noviembre de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia 9/2012 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva.'

"Ahora bien, el Juez de Distrito consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, 'fracción XXIII', ante la falta de observancia del principio de definitividad que rige el juicio de amparo, pues contra la omisión reclamada existe el medio de impugnación denominado queja, previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



"Al respecto, se advierte el principio de definitividad está previsto en citado artículo 61 pero en la diversa fracción XVIII, de la ley de la materia; por lo tanto, fue correcto que en el auto materia de la queja, se desechara la demanda en comento, empero su análisis se realizará con base en dicha porción normativa, sin que ello sea motivo suficiente para aplazar el presente asunto en términos del numeral 64 de la ley de la materia, pues las consideraciones del auto combatido fueron precisamente la falta de agotamiento del recurso ordinario previsto en ésta última fracción y los agravios están encaminados a combatirla, por lo que únicamente se adecuará la correcta fracción que prevé la improcedencia del juicio.

"Lo anterior, porque se estima atinado que se haya desechado la demanda, dado que el quejoso inobservó el principio de definitividad que rige el juicio de amparo y, para explicarlo, en primer lugar, es menester destacar que por disposición de la fracción III, inciso b), del artículo 107 de la Constitución Federal,<sup>12</sup> el hecho de no agotar todos los recursos o medios de defensa previstos en la ley ordinaria contra el acto reclamado, previamente a la promoción del juicio de amparo, por regla general, conduce a declarar su improcedencia.

"Lo anterior se reitera en el contenido de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que señala que el juicio constitucional es improcedente contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando proceda en su contra algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual, dichos actos puedan ser modificados, revocados o nulificados.

"En efecto, el precepto normativo aludido dispone:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ... **XVIII.** Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de

<sup>12</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ... b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y..."



las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.—Se exceptúa de lo anterior: **a)** Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; **b)** Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal; **c)** Cuando se trate de persona extraña al procedimiento; **d)** Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.—Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo. ...'

"El principio de definitividad, previsto en el precepto en cita, establece la obligación para los quejosos de agotar cualquier medio de defensa ordinario que esté a su alcance para combatir el acto que estiman les causa agravio. Es decir, para garantizar que el juicio de amparo sea verdaderamente un recurso extraordinario de revisión constitucional, el principio de definitividad obliga a quien quiera iniciar un procedimiento de amparo, a combatir previamente el acto reclamado por los medios ordinarios existentes.

"De esa manera, el juicio constitucional sólo se ocupará de analizar resoluciones que ya no admitan medios de defensa que puedan modificarlos.

"Sin embargo, de los citados numerales, se desprenden como excepciones al principio de definitividad, es decir, que se puede acudir al juicio constitucional sin necesidad de agotar previamente los medios de defensa ordinarios; las siguientes:



"a) Cuando se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"b) En el caso de que el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal.

"c) Si se trata de persona extraña al procedimiento.

"d) Al reclamarse el auto de vinculación a proceso.

"Al respecto, como bien puntualizó el juzgador federal, los artículos 134, fracción IV, y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales disponen:

"**Artículo 134. Deberes comunes de los Jueces.**—En el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, son deberes comunes de los Jueces y Magistrados, los siguientes: ... IV. Atender oportuna y debidamente las peticiones dirigidas por los sujetos que intervienen dentro del procedimiento penal.'

"**Artículo 135. La queja y su procedencia.**—Procederá queja en contra del juzgador de primera instancia **por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por este Código.**—La queja podrá ser promovida por cualquier parte del procedimiento y se tramitará sin perjuicio de las otras consecuencias legales que tenga la omisión del juzgador.—La queja será interpuesta ante el órgano jurisdiccional omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos





por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.—La autoridad jurisdiccional competente tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días en los términos de las disposiciones aplicables.— En ningún caso, el órgano jurisdiccional competente para resolver la queja podrá ordenar al órgano jurisdiccional omiso los términos y las condiciones en que deberá subsanarse la omisión, debiéndose limitar su resolución a que se realice el acto omitido.’

"Como también atinadamente lo puntualizó el juzgador de amparo, de esos dispositivos se obtiene que los Jueces de primer grado tienen, entre otras, la obligación de atender debidamente las peticiones dirigidas por los sujetos que intervienen dentro del procedimiento penal y, de no hacerlo, las partes dentro del procedimiento podrán ocurrir en queja ante tal omisión del juzgador de realizar el acto procesal dentro del plazo establecido en el código.

"Para la tramitación de dicho medio ordinario de defensa la queja es presentada ante el órgano omiso, el que tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar tal omisión, o bien, realizar un informe para remitir al Tribunal de Alzada y dicho tribunal tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días, lo cual puede tener el sentido de ordenar al órgano omiso realizar la actuación correspondiente.

"Luego, es claro que la ley que rige el acto prevé un medio ordinario de defensa el cual es necesario agotar previo a acudir al juicio constitucional, pues como se ha explicado el juicio de amparo tiene la característica de ser un medio extraordinario de defensa de regularidad de la constitucionalidad de los actos de autoridad, siendo que, en el caso, el quejoso no se encuentra en ningún caso de las excepciones señaladas en el dispositivo en comento.

"Cierto, es necesario recordar que el quejoso se duele de que el Juez de Control responsable ha omitido acordar los escritos que el quejoso, afirma, presentó a través de correo electrónico, los días quince y veintiocho de junio de dos mil veintiuno, a través de los cuales solicitó copias de los registros de la carpeta judicial \*\*\*\*\*/2019.

"Por lo anterior, es incuestionable que el quejoso se ubica específicamente en el caso previsto en el artículo 135 de la codificación nacional procesal penal,



pues afirma que el Juez de Control (primera instancia) ha dejado de acordar sus solicitudes; lo cual puede ser subsanado a través de la presentación del medio de impugnación señalado como queja, pues con su sola presentación el Juez omiso puede actuar en consecuencia, o bien, dar las razones por las cuales no se ha verificado, lo cual será calificado por el tribunal de alzada en un plazo de tres días.

"Por ello, es infundado el agravio respectivo donde el quejoso refiere se encuentra en la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 61, fracción XVIII, incisos a) y b), de la Ley de Amparo.

"Lo anterior, porque el acto reclamado no consiste en alguno que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni se trata de la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

"Tampoco consiste en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, ni es la sentencia definitiva en el proceso penal.

"Igualmente, no se advierte que se encuentre en alguno de los otros supuestos de excepción, pues no se reclamó el auto de vinculación a proceso ni es persona extraña al procedimiento, pues afirma ser el imputado en el juicio de origen.

"Ahora bien, no se soslaya que el quejoso afirma estar recluso bajo los efectos de la prisión preventiva, sin embargo, la omisión de acordar promociones dentro de un procedimiento jurisdiccional es un acto que no está relacionado directa o indirectamente con su permanencia en reclusión, esto es, de la obtención o no de copias del proceso en comento no depende que el quejoso continúe en reclusión o que con ello se afecte dicha situación, de ahí que no se advierta excepción al principio de definitividad alegado.



"Luego, resulta evidente que el quejoso sí se encontraba obligado a agotar el medio ordinario de defensa previsto en la legislación ordinaria, pues con éste puede lograr que la actuación omisiva de la autoridad responsable sea subsanada.

"En diferente porción de sus agravios el quejoso afirma que, en realidad, el acto omisivo es de carácter administrativo y no judicial, por ello, deben equipararse y considerarse las excepciones señaladas en el referido artículo 61, pero establecidas en la diversa fracción XX de la Ley de Amparo, pues al ser un acto omisivo el reclamado es evidente que carece de fundamentación; existe una violación directa a la constitución, en el caso, a su derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional y el medio de impugnación no prevé la suspensión del acto reclamado.

"Dichos agravios son infundados.

"Para explicar el porqué de la anterior calificación, es necesario establecer, como punto de partida, la porción normativa destacada por el recurrente, el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, que dispone:

"**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 anterior dispositivo también prevé el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, es decir, el agotar los medios ordinarios de defensa antes de acudir al juicio constitucional; sin embargo, esa porción normativa hace alusión a los actos administrativos, los cuales son distintos a los jurisdiccionales, ya sea que éstos sean emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

"Por ello, resulta necesario establecer la distinción entre un acto administrativo y uno jurisdiccional.

"Así, dentro de la separación de poderes establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función jurisdiccional no está limitada, en exclusiva, al Poder Judicial –ya sea de la Federación o de las entidades federativas–, por el contrario, en el Estado Mexicano existe una división de poderes flexible<sup>13</sup> que permite que distintas autoridades ejerzan funciones de otros poderes en una colaboración y coordinación de funciones específicamente designadas en la propia Constitución; por ello, existen tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, pero que ejercen funciones eminentemente jurisdiccionales, por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,<sup>14</sup> los tribunales agrarios<sup>15</sup> y las aún existentes Juntas de Conciliación y Arbitraje;<sup>16</sup> mientras que existen

<sup>13</sup> Así lo consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 78/2009, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA." Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 166964. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 78/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, julio de 2009, página 1540. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>14</sup> **Artículo 73**, fracción XXI-H, de la Constitución.

<sup>15</sup> **Artículo 27**, fracción XIX, constitucional.

<sup>16</sup> **Artículo 123**, apartado A, fracción XX, de la Constitución, en relación con el tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.



otros órganos, pertenecientes al Poder Judicial que ejercen actos materialmente administrativos, por ejemplo, el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>17</sup>

"Sin embargo, la función jurisdiccional ya sea de tribunales del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo se caracteriza porque la persona o personas encargadas de dirimir la controversia, lo hacen a través del proceso, conociendo del litigio o controversia que plantean las partes, emitiendo su decisión sobre ellos y, en su caso, ordenando la ejecución de tal decisión o sentencia;<sup>18</sup> lo anterior, se corrobora porque, en lo conducente, los artículos 14 y 17 constitucionales disponen:

"**Artículo 14.** Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.'

"**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.'

"Luego, la función jurisdiccional, ya sea de un órgano del Poder Judicial, federal o local, o de un órgano administrativo encargado de esa atribución, es resolver el conflicto sometido a su jurisdicción a través de un procedimiento y con las facultades otorgadas en la propia ley.

"En contraste, los actos administrativos se caracterizan por ser acciones unilaterales de los órganos del Estado en ejercicio de una función administrativa con efectos jurídicos a los casos particulares,<sup>19</sup> los cuales gozan de diferentes

<sup>17</sup> Párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución.

<sup>18</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1969, p. 323.

<sup>19</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, UNAM, 2016, p. 132



elementos y requisitos,<sup>20</sup> entre los que destaca la finalidad del interés público regulado por las normas a las que se concreta.

"Ante el anterior marco es claro que la omisión reclamada al Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur Oriente, con sede en Tehuacán, Puebla, relativa a la falta de acuerdo a los escritos que, afirma, se presentaron mediante correo electrónico, los días quince y veintiocho de junio de dos mil veintiuno, por los cuales solicitó copias de los registros de la carpeta judicial \*\*\*\*\*/2019, debe reputarse un acto (omisión) jurisdiccional, pues de acuerdo a lo narrado por el quejoso acaece durante la primera etapa del procedimiento penal que se le instruye.

"Para explicarlo, debe recordarse brevemente cuáles son las etapas preliminares al juicio penal acusatorio, porque es ahí donde el Juez de Control tiene intervención.

"La investigación inicial comienza con la presentación de la denuncia, que-  
rella u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a dispo-  
sición del Juez de Control para que se le formule imputación. Esta etapa estará a  
cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, así como de la policía ac-

<sup>20</sup> **Artículo 3** de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dispone: "**Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo: —I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; —II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinable o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; —III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; —IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; —V. Estar fundado y motivado; —VI. (Se deroga) —VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; —VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; —IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; —X. Mencionar el órgano del cual emana; —XI.- (Se deroga) —XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; —XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; —XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; —XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y —XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley."



tuando bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 constitucional. Por tanto, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación dentro de la que realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las cuales deberán quedar registradas en una carpeta de investigación que para el efecto se integre.

"Ahora bien, cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión (artículo 411 del código procesal nacional penal), podrá solicitar al Juez de Control alguna de las formas de conducción del imputado al proceso. Para ello, conforme a lo que establece el artículo 16 constitucional, si el indiciado fue detenido en flagrancia o en atención a una orden de caso urgente, deberá ser puesto a disposición del Juez de Control en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas, quien convocará a una audiencia para verificar la legalidad de la detención y, de ser el caso, se formule la imputación correspondiente.

"Por su parte, cuando no medie detenido, bastará que el Ministerio Público solicite al Juez de Control la celebración de una audiencia para la formulación de la imputación, en la que se le hará saber al indiciado que se desarrolla una investigación en su contra. Si el indiciado no asiste o se trata de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, el Ministerio Público podrá solicitar orden de aprehensión para asegurar su comparecencia.

"Dentro de esta audiencia, denominada como inicial, el Juez de Control se asegurará de que el imputado conoce sus derechos y concederá la palabra al Ministerio Público, quien deberá exponer verbalmente el hecho delictivo imputado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión; la forma de intervención que se atribuye; y el nombre de su acusador. Posteriormente, el Juez se cerciorará de que el imputado comprendió la acusación y le otorgará la oportunidad de contestar.

"Adicionalmente, como se desprende del artículo 19 constitucional, a petición del Ministerio Público, el Juez de Control podrá imponer las medidas cautelares que considere pertinentes y resolverá sobre la vinculación a proceso dentro de la misma audiencia inicial o en su continuación; la cual se deberá



celebrar dentro del plazo de setenta y dos horas a partir de que el imputado fue puesto a su disposición, el cual podrá duplicarse a petición de este último.

"Así las cosas, el Juez de Control podrá decretar auto de vinculación a proceso si considera que existen datos de prueba para establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, el cual podrá ser impugnado vía recurso de apelación y, en su caso, vía juicio de amparo indirecto.

"En este acto, además, el Juez de Control deberá fijar fecha para la audiencia de cierre de la investigación, tomando en consideración la naturaleza de los hechos atribuidos y la complejidad de ésta; la cual deberá celebrarse dentro de un plazo de dos a seis meses, dependiendo de si la pena máxima del delito excede o no de dos años de prisión.

"Por su parte, la audiencia de cierre de investigación concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado. De esta manera, existe la posibilidad de que esta etapa no concluya con una acusación, sino que el Ministerio Público solicite el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso, ambas determinaciones a cargo del Juez de Control.

"Al cierre de la investigación formalizada, de realizarse acusación, se inicia la etapa 'intermedia' que también se realiza ante el Juez de Control, dicha etapa tiene por objeto principal la preparación del juicio, fijando de modo preciso su objeto, los sujetos intervinientes y los medios de prueba que deberán ser desahogados, concluida esta etapa el Juez de Control dicta el auto de apertura a juicio y, con ello, concluye su participación en la toma de decisiones en las primeras etapas del procedimiento penal.

"Resumido lo anterior, se observa que, en esas primeras etapas, el Juez de Control ejerce la jurisdicción que constitucional y legalmente tiene encomendadas, pues dirime ciertas controversias en las que es necesaria una decisión jurisdiccional.

"Luego, se advierte, como se adelantó, que el acto reclamado por la parte quejosa, consistente en la omisión del Juez de Control de atender dos promociones presentadas por el imputado, debe ser considerada como un acto dentro de un procedimiento jurisdiccional, que no constituyen actos administrativos,





pues en las etapas previas al juicio tienen objetivos claramente establecidos en los cuales el Juez de Control ejerce su jurisdicción.

"Por lo tanto, contrario a lo afirmado en los agravios, el acto reclamado es de carácter jurisdiccional, lo que hace aplicable la regla de definitividad prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, no así la diversa XX del propio artículo, por lo que no se está en el caso, adversamente a lo propuesto en los agravios, de verificar las excepciones contenidas en la última porción normativa.

"Por otra parte, el quejoso también afirma que el recurso no es eficaz, pues los tribunales han paralizado (con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2) hasta en un año los trámites respectivos a los juicios y recursos, por lo que, afirma, se encuentra en una excepción del principio de definitividad, siendo que el juicio de amparo es el medio más eficaz para atacar actos como el que reclamó.

"Citó como aplicables los criterios de rubro: 'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PUEDE PROMOVERSE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE AGOTARLO, SI UN RECURSO O MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA ES IDÓNEO PARA REVOCAR, MODIFICAR O NULIFICAR EL ACTO RECLAMADO, PERO NO RESULTA EFICAZ PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DEL QUEJOSO.'<sup>21</sup> y 'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEJAN DE LABORAR Y ELLO IMPIDE QUE LOS RECURSOS Y MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA QUE PROCEDAN CONTRA LOS ACTOS RECLAMADOS SE SUSTANCIEN Y RESUELVAN CON PRONTITUD.'<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2024044. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia común. Tesis: I.11o.C. J/6 K (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 9, enero de 2022, Tomo IV, página 2866. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2023338. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia común. Tesis: I.11o.C.65 K (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 2428. Tipo: Aislada.



"Dichos argumentos son infundados e inaplicables al caso los criterios citados.

"Para explicarlo basta con establecer que, al margen de que su alegación de que los procedimientos y recursos se han paralizado hasta por un año, es una afirmación subjetiva carente de sustento, lo cierto es que los juzgados de oralidad y tribunales de alzada locales se encuentran laborando de forma progresiva, pues el quince de junio de dos mil veintiuno, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla emitió el Acuerdo por el que se modifica la continuidad progresiva de operaciones de los órganos jurisdiccionales, unidades administrativas y órganos auxiliares del Poder Judicial del Estado,<sup>23</sup> y en él, entre otras disposiciones, se estableció<sup>24</sup> que existe continuidad de trabajo en los órganos jurisdiccionales, administrativos y auxiliares (sic) se desempeñará presencialmente o de manera remota; mientras que en los juzgados de oralidad penal, la jornada laboral será establecida por la Administración General de los juzgados de oralidad penal en coordinación con los Jueces de oralidad penal de cada región judicial, en concordancia con la agenda programada de las audiencias.

"Luego, no existe motivo que justifique tener por demostrada la alegada paralización de los recursos o procedimientos en el Poder Judicial del Estado, haciendo infundado, en ese aspecto, el agravio respectivo; con lo cual los criterios que citó no resultan aplicables al presente asunto, pues al margen de que se trata de criterios aislados no obligatorios para este tribunal, al ser emitidos por órganos de igual jerarquía, lo cierto es que, como se explicó, los órganos jurisdiccionales en el Estado de Puebla, actualmente se encuentran laborando bajo un esquema de continuidad progresiva de operaciones, conforme a las disposiciones establecidas por el Consejo de la Judicatura Estatal.

"Por último, el quejoso afirma que ante la abstención de entregarle las copias que solicitó, se viola su derecho de defensa, siendo que se dejó de considerar el hecho de que se encuentra privado de la libertad.

<sup>23</sup> <http://www.htsjpuebla.gob.mx/secciones/acuerdos/index.php>

<sup>24</sup> Punto décimo cuarto del acuerdo.



"Esos agravios son inoperantes, pues abordan temas relacionadas con el fondo del asunto.

"En efecto, el tema en análisis en este recurso de queja es verificar el auto de desechamiento de la demanda, al haberse advertido una causa de improcedencia, en el caso, el no haber respetado el principio de definitividad que rige el juicio de amparo; por lo tanto, no es dable analizar si el quejoso está en aptitud de obtener las copias que solicita, tampoco lo es si su estado de reclusión representa algún estado de vulnerabilidad que impere en que le sea atendida su petición, por lo tanto, esas cuestiones escapan de la materia de este recurso, al estar relacionadas con el fondo del asunto, lo que las torna inoperantes.

"Finalmente, no se inadvierte que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.),<sup>25</sup> la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una 'omisión' autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa o de prosecución del trámite; por lo que igualmente el juicio de amparo sería improcedente en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 107, fracción V, de la Ley de Amparo; sin embargo, se considera que el principio de definitividad tiene mayor prelación que la falta de interés, pues éste último es superable y que, por lo tanto, baste con el análisis de una sola causal de improcedencia para que se satisfaga el requisito de confirmar el desechamiento de la demanda.

<sup>25</sup> De rubro: "AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS." Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2011580. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086. Tipo: Jurisprudencia.



"Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad jurídica, la siguiente jurisprudencia:

"Suprema Corte de Justicia de la Nación

"Con número de registro digital: 194697

"Instancia: Primera Sala

"Novena Época

"Materia: Común

"Tesis: 1a./J. 3/99

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, enero de 1999, página 13

"Tipo: Jurisprudencia

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.



"Amparo en revisión \*\*\*\*\*/98. \*\*\*\*\*, 1o. de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.—Amparo en revisión \*\*\*\*\*/98. \*\*\*\*\*, S.A. de C.V. 24 de junio de 1998. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.—Amparo en revisión \*\*\*\*\*/97. \*\*\*\*\*, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Álvaro Tovilla León.—Amparo en revisión \*\*\*\*\*/98. \*\*\*\*\*, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan N. Silva Meza. Secretario: Mario Flores García.—Amparo en revisión \*\*\*\*\*/98. \*\*\*\*\*, 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.—Tesis de jurisprudencia 3/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de enero de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.'

"Por lo anterior, al ser inoperantes e infundados los agravios del recurrente, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja."

## **2. Recurso de queja 36/2022.**

En tanto, los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, resolvieron el recurso de queja 36/2022.

### **2.1. Consideraciones del recurso de queja 36/2022.**

Fue interpuesto por el defensor de la parte quejosa en contra de la resolución dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, dentro del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, resolvieron por unanimidad de votos declarar infundado el recurso.

Los argumentos en los que se sustentó tal determinación, son los siguientes:



**"QUINTO.** Los agravios esgrimidos por la parte recurrente son infundados e inatendibles, sin que se advierta queja que suplir en su deficiencia, en términos del artículo 79.III.a), de la Ley de Amparo.

"En principio, deviene inoperante el argumento vertido en el sentido que el Juez de Distrito viola los derechos humanos contenidos en los artículos 1o., 4o., 8o., 14, 16, 17, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo expone la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número treinta y cinco, en la página 28 del Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia SCJN, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, en los términos siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los jueces de distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a



los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional.'

"Por otra parte, debe hacerse una precisión en torno al acto reclamado en el juicio de amparo de origen, pues a lo largo de sus agravios, la parte recurrente asevera que aquél consiste en la omisión de la autoridad judicial responsable de acordar su escrito de dos de febrero de dos mil veintidós, en el que solicitó que de manera urgente se le señalara día y hora para la celebración de la audiencia intermedia, dado que el imputado se encuentra bajo la medida cautelar de prisión preventiva; no obstante, la lectura integral de la demanda de amparo pone de manifiesto que en ningún momento se hizo alusión al referido escrito, por el contrario, el acto reclamado, los antecedentes y los conceptos de violación se circunscriben, como una parte de los agravios, a la omisión de señalar día y hora para llevar a cabo la audiencia intermedia.

"A fin de evidenciar lo anterior, conviene transcribir aquí el acto reclamado y los antecedentes que, bajo protesta de decir verdad, expuso el quejoso:

"IV. Acto reclamado.

"Del C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla, reclamo: la omisión de impartir justicia pronta y expedita, dentro de la causa penal \*\*\*\*\* , actuando la autoridad responsable de forma negligente e irresponsable en su actuación, así como la violación a derechos fundamentales del quejoso \*\*\*\*\* , específicamente violaciones al debido proceso contemplado en el artículo 14 constitucional, párrafo segundo, lo que se conoce como el principio de legalidad en materia penal, así como los artículos 1o., 17, 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



"Ya que el Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla, de manera totalmente arbitraria, ha realizado diversos actos que entorpecen y retardan el procedimiento de la causa penal \*\*\*\*\* , en perjuicio del quejoso mismo que se encuentra privado de su libertad, a manera enunciativa los siguientes:

"«No ha señalado día y hora para llevar a cabo el desahogo de la audiencia intermedia en contra del acusado \*\*\*\*\* (sic), lo que ocasiona una violación en perjuicio de mi defendido a su derecho de administración de justicia contenida en el numeral 17 del Pacto Federal, toda vez que no existe precepto legal alguno que indique que este procedimiento debe estar suspendido o que dicha audiencia no pueda llevarse a cabo, por lo que es evidente que la autoridad responsable viola flagrantemente los derechos fundamentales del imputado \*\*\*\*\* a la impartición de una justicia pronta y al debido proceso, atendiendo primordialmente a que mi defendido se encuentra privado de su libertad, como consecuencia de la medida cautelar impuesta. Procurando en todo momento hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima tal como lo establece el numeral 125 de la Ley General de Víctimas, en especial el derecho a la protección, la verdad, la justicia y a la reparación integral, mismos que se encuentran contemplados en los arábigos 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 109 y 110 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 12 de la Ley General de Víctimas.

"«De lo anterior es evidente que la autoridad que señalo como responsable no está cumpliendo con su función de impartir de manera pronta y eficaz administración de justicia, además de que mi defendido se encuentra privado de su libertad en el CEFERESO número 13 «CPS Oaxaca», con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, violándose con ello derechos humanos fundamentales, contemplados en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"«Del Director del CEFERESO número 13 (CPS Oaxaca), con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, reclamo: la ejecución de los actos ordenados por el C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente, con sede en San Martín Texmelucan, Puebla.»'





"Bajo protesta de decir verdad manifiesto que los hechos que constituyen el acto reclamado son los que a continuación enuncio:

"1. Es el caso que mi defendido \*\*\*\*\* se encuentra privado de su libertad y recluso en el CEFERESO número 13 de Oaxaca, por hechos con apariencia de delito que tienen relación con la causa penal \*\*\*\*\* radicada en el Juzgado de Oralidad de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla.

"2. Por auto de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno el C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla acordó lo siguiente: «... se señalan las 14:00 catorce horas con cero minutos del 3 de febrero de 2022 dos mil veintidós, para la celebración de la audiencia intermedia...».

"3. Por auto de fecha veintiocho de enero de dos mil veintidós el C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla acordó lo siguiente: «...toda vez que a partir del uno de febrero de dos mil veintidós, se opera en Casa de Justicia de San Martín Texmelucan, Puebla; es por lo que se les hace saber a las partes que la audiencia de referencia que se iba a llevar a cabo por videoconferencia, se difiere por la razón de que aún no está listo el equipo de cómputo para la celebración de la misma...».

"4. Es el caso que el C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan, Puebla, autoridad que señalo como responsable, no está cumpliendo con su función de impartir de manera pronta y eficaz administración de justicia, atendiendo a que mi defendido se encuentra privado de su libertad, violándose con ello derechos fundamentales al debido proceso, contemplados en los artículos 1o., 14, 16, 17, 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"5. Al respecto, se viola en perjuicio de mi defendido su derecho de administración de justicia contenido en el numeral 17 del Pacto Federal, toda vez que no existe precepto legal alguno que indique que este procedimiento debe estar



suspendido o que dicha audiencia no pueda llevarse a cabo, por lo que es evidente que la autoridad responsable viola flagrantemente los derechos fundamentales del imputado \*\*\*\*\* , a la impartición de justicia pronta y al debido proceso, atendiendo primordialmente a que mi defendido se encuentra privado de su libertad, como consecuencia de la medida cautelar impuesta.

"6. Siendo que a la fecha el C. Juez de Control de la Región Judicial Centro Poniente con sede en San Martín Texmelucan Puebla ha realizado diversos actos que violan derechos al debido proceso del quejoso, retardando y entorpeciendo el procedimiento y además paralizando el mismo, violándose con ello derechos humanos fundamentales del quejoso contemplados en los artículos 1o., 14, 16, 17, 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.'

"De lo hasta aquí transcrito, se corrobora que aun cuando el quejoso aduce que el Juez responsable ha cometido en su contra diversos actos que entorpecen y retardan el procedimiento de la causa penal que se le sigue, concretiza dichos actos, únicamente en la omisión de fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia intermedia, esto es, no menciona, la falta de acuerdo de escrito alguno, como ahora lo pretende introducir.

"Ahora bien, la omisión reclamada deriva del hecho que originalmente se había establecido el tres de febrero de dos mil veintidós, para la celebración de la audiencia en comento, empero, por auto de veintiocho de enero de dos mil veintidós, se difirió aquella, dado que no está listo el equipo de cómputo que se requiere para llevarla a cabo.

"Luego, como lo sostuvo correctamente la Juez de Distrito, el amparo indirecto promovido en contra de tal omisión, deviene improcedente, al operar la causal definida en el artículo 61.XVIII, de la Ley de Amparo; ello, porque previo a la promoción de la acción constitucional, debió agotarse el recurso de queja contenido en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la medida en que es el medio de defensa ordinario por el que es dable impugnar las omisiones de realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por la citada codificación; y con el que se observa la garantía a la tutela jurisdiccional a que todo gobernado tiene derecho, como se alega vía agravios.



"Aquí resulta prudente subrayar que el medio de control de mérito se refiere a cualquier conducta omisiva por parte del juzgador, de cualquier acto procesal; y su función es que en caso de ser procedente y fundada, se remedie o subsane tal omisión; ello, pues debe recordarse que acto procesal 'es el acto jurídico emanado de los órganos de la jurisdicción, de las partes o de los terceros, susceptible de crear, modificar o extinguir efectos procesales';<sup>26</sup> así entre los actos procesales, por un lado, de las partes, se tiene a los actos de petición (los que contienen una petición concreta dirigida al juzgador); y por otra, del órgano jurisdiccional, abarca a las resoluciones judiciales, en las que quedan comprendidas no solo la sentencia, en la que el juzgador decide sobre el litigio sometido a proceso, sino también aquellas denominadas autos, en los que el Juez provee sobre los diversos actos procesales de las partes y los demás participantes.<sup>27</sup>

"En esa virtud, dado que debe observarse el principio de definitividad en el juicio de amparo, es que en el caso, como lo indicó la a quo, debió agotarse el recurso ordinario en comento, en la medida en que la omisión de señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia intermedia, constituye la omisión de un acto procesal por parte del Juez de Control recurrible a través de ese medio; sin que lo anterior implique, a diferencia de lo que se aduce el rechazo de la acción constitucional, por razones meramente rituales. De ahí que el desechamiento impugnado devenga adecuado a derecho.

"Finalmente, los restantes agravios expuestos en el sentido de que no le asiste la razón a la Juez de Distrito respecto a que las violaciones a las leyes del procedimiento deben ser combatidas a través del amparo directo, pues el acto reclamado relativo a la negativa de suspensión del proceso a prueba tiene efectos intraprocesales, son inatendibles, toda vez que no tienen nada que ver con la litis de este recurso.

"En esas condiciones, ante lo infundado e inatendible de los agravios hechos valer, resulta procedente declarar infundado el presente recurso."

<sup>26</sup> J. Couture, Eduardo. *Vocabulario jurídico*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, p.72.

<sup>27</sup> Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, pp. 275, 276, 282 a 285.



### 3. Consideraciones del recurso de queja 32/2022.

Finalmente, los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintidós, resolvieron el recurso de queja 32/2022, en que –por unanimidad de votos– declararon fundado el recurso de queja, en contra del auto de veintiuno de febrero de dos mil veintidós, dictado en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado.

Se alcanzó tal conclusión al considerar:

"...QUINTO. Los agravios expuestos por el quejoso recurrente \*\*\*\*\*, por conducto de su defensor particular \*\*\*\*\*, son **sustancialmente fundados**, aunque para así considerarlo se suplan en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

"En el caso, la materia de estudio del presente recurso de queja, lo constituye el acuerdo dictado el veintiuno de febrero de dos mil veintidós, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*/2022 del índice del Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, en donde se desechó de plano la demanda de amparo al advertir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia respecto de los actos reclamados.

"El impetrante, por conducto de su defensor particular, interpone el presente recurso de queja, en donde alega esencialmente los siguientes agravios:

"• Que le causa agravio a su representación la resolución combatida, ya que el Juez de amparo decide desechar la demanda, ya que a su juicio, se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, ya que los actos reclamados son susceptibles de impugnarse a través de los medios ordinarios de defensa que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"• Que lo anterior es inexacto y no se ajusta a lo que prevén los artículos 61, fracción XVIII, y 113, ambos de la Ley de Amparo, ya que el Juez parte de un análisis inexacto o incorrecto de los actos reclamados.



"• Que del análisis integral de la demanda, reclamó de manera toral la dilación al procedimiento penal en perjuicio de su representado, ya que desde el mes de mayo está programada la audiencia general, ya sea para procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso o, en su caso, audiencia intermedia; sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo la citada audiencia por motivos no imputables a la defensa o al quejoso, pues como se desprende del capítulo de antecedentes de la demanda y de los documentos anexos que acompañó, por diferentes circunstancias el Juez responsable ha diferido dicha audiencia, lo que se traduce en una violación al artículo 20 constitucional, pues toda persona procesada tiene derecho a que se le juzgue dentro de los términos previamente establecidos.

"• Que el Juez de amparo, de manera inexacta e ilegal infiere que los actos reclamados son 'A) La omisión por parte del Juez responsable de celebrar la audiencia intermedia en la carpeta judicial administrativa \*\*\*\*\*'. B) El auto de catorce de febrero del año en curso, en el que se difirió la celebración de la audiencia intermedia'; cuando consta, que del análisis integral de la demanda no se desprenden esos actos específicos, sino la dilación procesal. Por lo que el auto impugnado adolece de legalidad, pues no se ajusta a lo previsto por el artículo 113 de la Ley de Amparo.

"• Que tampoco el Juez de Distrito se pronuncia porque no es aplicable, por su contenido, la jurisprudencia con rubro y texto: 'AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO. AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS.',<sup>28</sup> o el por qué los actos reclamados no afectan derechos sustantivos que hacen improcedente la demanda, sino que de manera dogmática únicamente analiza los actos reclamados que en su caso, hacían procedente el desechamiento por no respetar el principio de definitividad.

<sup>28</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2011580. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086. Tipo: Jurisprudencia.



"• Que no analizó de manera preliminar la procedencia del juicio, dejando su análisis final para la sentencia en donde deberá fijar con precisión los actos reclamados, para saber si esa dilación al procedimiento reclamada en verdad era imputable a la responsable y en su caso, resultaba violatoria de derechos fundamentales para el procesado o, el por qué dicho juzgador considera que aun estando sujeto a prisión preventiva el quejoso y no se abra audiencia general, ya sea para procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso o audiencia intermedia, no causa una violación directa a los derechos sustantivos.

"• Que de manera dogmática, abordó el análisis de la demanda de manera inexacta y parcial, lo que va en contra de las disposiciones de la Ley de Amparo y de las jurisprudencias, al establecer que el análisis de la demanda debe ser integral y además ese análisis debe incluir los documentos anexos a la misma.

"• Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 17 constitucional garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho –fundamental– que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas. En concordancia con lo anterior, la Primera Sala definió que la garantía a la tutela jurisdiccional es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, con el fin de que a través de un proceso se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

"• Que el Juez Federal no respetó el principio *pro actione*, que nuestro Más Alto Tribunal ha dejado precisado en diferentes tesis y jurisprudencias, en donde estableció que ante la duda debe operar la presunción de procedencia del recurso, como en el caso, que haciendo un análisis parcializado y subjetivo de la demanda.

"Como ya se adelantó, los agravios sintetizados son **sustancialmente fundados** y suficientes para declarar fundado el recurso de queja.



"En efecto, como bien lo precisa el recurrente los actos reclamados fueron indebidamente fijados por el Juez Federal en el auto recurrido.

"Para así evidenciarlo conviene relatar los siguientes antecedentes derivados del juicio de amparo.

"a) Por escrito presentado el quince de febrero de dos mil veintidós mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, turnado al día siguiente dieciséis al Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, \*\*\*\*\*, por conducto de su defensor particular \*\*\*\*\* solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra los actos de las autoridades que a continuación se precisan:

"... Autoridades responsables. Lo es el abogado Francisco Javier Martínez Castillo, en su carácter de Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur-Oriente con sede en Tecamachalco, Puebla.

"Acto reclamado. Al Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur-Oriente con sede en Tecamachalco, Puebla, le reclamo: la dilación injustificada del proceso seguido en contra de mi representado por el delito de lesiones calificadas, dentro de la carpeta judicial administrativa número: \*\*\*\*\*, derivada de la carpeta de investigación; \*\*\*\*\*, y todas las consecuencias legales a dicha dilación, estando entre éstas que no se lleve a cabo la audiencia intermedia, o en su caso, se habrá (sic) audiencia general, misma que se ha venido solicitando y que estaba programada desde junio de 202 (sic), y que por proveídos subsiguientes se ha venido difiriendo, inclusive la señalada para el día 14 de febrero de 2022 también fue diferida el día 14 de febrero del año en curso, sin justificación legal alguna y sin que la defensa haya realizado algún acto procesal que impida su celebración. Audiencia que cuyo diferimiento y dilación se impugna con la presente demanda ya que hasta fecha (sic) no se ha llevado a cabo audiencia en la que la defensa tenga la opción de discutir sobre oportunidad, procedencia y condiciones con respecto a la obtención de una salida alterna como lo marca la ley, o alguna terminación anticipada del proceso, ello con el fin de que mi representado obtenga su libertad en cualquiera de los supuestos que la ley le concede,



ya que consta que desde el día 11 de marzo de dos mil veintiuno mi representado hizo pago íntegro y a satisfacción de la víctima, de la reparación del daño, por lo que no hay algún impedimento para que la audiencia se celebre o, en su caso, se difiera de forma injustificada como lo hace la responsable, circunstancia que, de manera innegable, impacta de manera directa en la libertad de mi representado. Haciendo procedente el presente juicio de amparo.’

"En dicha demanda de amparo el quejoso narró como antecedentes del acto reclamado bajo protesta de decir verdad, lo siguiente:

#### "Antecedentes

"Tal y como lo acredito con los documentos electrónicos anexos a la presente demanda, manifestando bajo protesta de decir verdad que los documentos digitalizados y anexos a la presente son copia auténtica e inalterada del documento original, por lo que solicito formen parte integral de la presente demanda y se agreguen, previa compulsas y cotejo, al incidente de suspensión relativo a este juicio.

"Mi representado fue conducido a proceso a través de una orden de aprehensión librada por el Juez responsable, por el delito de lesiones calificadas en agravio de \*\*\*\*\* , dentro de la carpeta judicial administrativa y causa penal \*\*\*\*\* , derivada de la carpeta de investigación: \*\*\*\*\* , una vez cumplimentada la orden de aprehensión, el 16 de septiembre de dos mil veinte se celebró la audiencia de formulación de imputación y se le impuso la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, ya que en los hechos imputados estuvo involucrada una arma blanca, con la que supuestamente mi representado lesionó a la víctima, la defensa ahí designada, solicitó la duplicidad del término constitucional, para que posteriormente el Juez de la causa, con fecha 21 de septiembre de 2021 dictara auto de vinculación a proceso en contra de mi representado por el delito de lesiones calificadas en agravio de \*\*\*\*\* .

"Con fecha 24 de diciembre de 2020, el Juez de la causa declaró cerrada la investigación.

"Previa acusación a cargo del Ministerio Público, y previo pago de la reparación del daño a cargo del imputado a favor de la víctima y a su satisfacción,





mediante diligencia ministerial de fecha 11 de marzo de 20121 (sic) se tuvo a la víctima dándose por pagada de la reparación del daño y manifestando su NO oposición al procedimiento abreviado.

"Con fecha 13 de mayo de 2021, y en virtud de la solicitud de la defensa de someterse a procedimiento abreviado, y de la no oposición de la víctima, la Misterio (sic) Público solicitó al Juez de la causa señalara día y hora para llevar a cabo la audiencia de la terminación anticipada, acordada por las partes, y mediante proveído de 19 de mayo; el Juez responsable señaló las 12 horas del 3 de junio de 2021 para que se llevara a cabo la audiencia que pusiera fin, de manera anticipada, al proceso incoado en contra de mí representado.

"Sin embargo, y como puede apreciarse de todos y cada uno de los documentos digitalizados y anexos a esta demanda, desde dicha fecha tres de junio de 2021 no se ha llevado a cabo audiencia alguna, pues por causas ajenas a la defensa y de manera injustificada se ha venido difiriendo la audiencia intermedia, la de terminación anticipada o en su caso, la de suspensión condicional del proceso, lo que trastoca las garantías individuales de mi representado, pues hasta esta fecha sigue esperando que se aperture audiencia para que su defensa solicite alguna salida alterna, terminación anticipada, o en su caso se lleve a cabo la fase intermedia y se continúe con el proceso en todas sus etapas, recordando que durante todo este tiempo el aquí quejoso está privado de su libertad, lo que se traduce en evidente violación a sus derechos fundamentales.

"Médiate (sic) auto de fecha trece de octubre de dos mil veintiuno se tuvo al quejoso designando nueva defensa y nombró a los señores licenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en dicho proveído la responsable requiere al fiscal encargado de zona, por segunda ocasión a efecto de informar en qué fecha se estaría autorizando por parte de la Fiscalía General los procedimientos abreviados.

"Advirtiéndose de los documentos anexos a esta demanda, que mediante proveído de fecha 14 de diciembre de 2021, el Juez de la causa, volviendo a diferir la audiencia, señala el día 14 de febrero del año 2022 a las 15 horas para la celebración de la misma, sin embargo; el día lunes 14 de febrero del año en curso, recibí vía correo electrónico la notificación donde anunciaban, una vez más, el diferimiento de la audiencia para el día 3 de marzo de 2022, lo que ya resulta insostenible e inconstitucional.



"Solicito que el análisis de la demanda sea integral, tal y como lo ha establecido nuestro Más Alto Tribunal en diversas jurisprudencias, y analizando los documentos anexos a esta demanda como parte integral de la misma ...' (sic).

"b) El Juez Federal, el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, la registró bajo el número \*\*\*\*\* y previno a la parte quejosa a fin de que diera cumplimiento a lo siguiente:

" ... Prevención. Ahora bien, a efecto de acordar sobre su admisión, si en el caso procede o no, con fundamento en lo establecido por los artículos 108, fracciones II, IV y V; y, 114, fracciones I, II y IV de la Ley de Amparo, requiérase a la parte promovente para que dentro del plazo de cinco días contado a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del presente proveído, bajo protesta de decir verdad, dé cumplimiento a lo siguiente:

"ÚNICO. Deberá precisar bajo protesta de decir verdad,<sup>29</sup> si es su voluntad señalar como acto reclamado destacado omisión por parte del Juez responsable de celebrar audiencia intermedia de la carpeta judicial administrativa \*\*\*\*\* , o si reclama el auto de catorce de febrero del año en curso, en el que se definió la celebración de la audiencia intermedia.

"Lo anterior es así, pues en el capítulo del acto reclamado, el aquí promovente refirió lo siguiente:

"(Lo transcribe)."

"Posteriormente, el aquí promovente solicitó la suspensión del acto reclamado para los siguientes efectos:

<sup>29</sup> Tiene aplicación la jurisprudencia:

"PROTESTA DE DECIR VERDAD EN EL ESCRITO ACLARATORIO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU EXIGIBILIDAD EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ABROGADA." Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2022217. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 4/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 19. Tipo: Jurisprudencia. (La transcribe)



"«Solicito la suspensión a favor del quejoso para el efecto de que el Juez responsable deje insubsistente el proveído de catorce de febrero de dos mil veintidós, y manera inmediata (sic) cite, con los apercibimientos legales que procedan, a los interesados a la audiencia señalada en el proveído de fecha 14 de diciembre de 2021, esto es la celebración de audiencia intermedia y/o suspensión condicional del proceso.»

"La prevención destacada obedece de conformidad con la naturaleza y fines del juicio de amparo, el (los) acto(s) reclamado(s) a la autoridad, debe señalarse con claridad y precisión, ya que este órgano de amparo no puede presumirlo, dado que es un requisito de forma de la demanda que la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame sea señalado con exactitud, en virtud de que a través de los mismos sólo puede juzgarse sobre la constitucionalidad o no de la impugnado en los términos en que se hace la reclamación y se acredita ante la responsable, toda vez que esto resulta indispensable para establecer la relación procesal en los juicios de derechos fundamentales.

"En efecto, es necesario tener plenamente identificado el acto reclamado y sus antecedentes para la debida integración de la litis constitucional, pues constituye una cuestión de orden público que es necesario realizar en aras del mandato de una justicia completa, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"También es de destacarse que la interpretación sistemática del artículo 108, fracciones IV y V (que establece que en la demanda de amparo debe expresarse la norma general, acto u omisión que de cada autoridad reclame y narrarse los hechos y abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado), en relación con el 74, fracción I, (que dispone que la sentencia de amparo debe contener la fijación clara y precisa del acto reclamado), ambos de la Ley de Amparo, se concluye que en la demanda de amparo debe precisarse el acto o actos reclamados y sus antecedentes, de manera tal que queden definidos y no ambiguos, porque ello va a permitir fijar la litis constitucional y la resolución sobre los actos reclamados.

"Hágase del conocimiento de la parte promovente que la presente prevención es con el fin de que precise lo ya indicado, **sin que ello signifique que cambie o modifique su demanda, ni que la amplíe.**



## "APERCIBIMIENTO.

"Se apercibe a la parte promovente que de no dar cumplimiento a la presente prevención en el plazo señalado, **se tendrá por no presentada la demanda de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley de Amparo ...'** (sic)

"c) Al respecto, mediante escrito recepcionado el dieciocho de febrero de dos mil veintidós en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el defensor particular del impetrante desahogó la prevención en los siguientes términos:

"... BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifiesto que:

"El suscrito por mi representación reclamó los siguientes actos:

"«ACTO RECLAMADO. Al Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur-Oriente con sede en Tecamachalco, Puebla, le reclamo: **la dilación injustificada del proceso** seguido en contra de mi representado por el delito de lesiones calificadas, dentro de la carpeta judicial administrativa número: \*\*\*\*\*\*, derivada de la carpeta de investigación; \*\*\*\*\*\*, y todas las consecuencias legales a dicha dilación, estando entre estos que no se lleve a cabo la audiencia, intermedia, o en su caso, se habrá (sic) audiencia general, misma que se ha venido solicitando y que estaba programada desde junio de 202 (sic), y que por proveídos subsiguientes se ha venido difiriendo, inclusive la señalada para el día 14 de febrero de 2022 también fue diferida el día 14 de febrero del año en curso, sin justificación legal alguna y sin que la defensa haya realizado algún acto procesal; que impida su celebración. **Audiencia que cuyo diferimiento y dilación se impugna con la presente demanda ya que hasta fecha (sic) no se ha llevado a cabo audiencia en la que la defensa tenga la opción de discutir sobre oportunidad, procedencia y condiciones con respecto a la obtención de una salida alterna como lo marca la ley, o alguna terminación anticipada del proceso,** ello con el fin de que mi representado obtenga su libertad en cualquiera de los supuestos que la ley le concede, ya que consta que desde el día 11 de marzo de dos mil veintiuno mi representado hizo pago íntegro y a satisfacción de la víctima, de la



reparación del daño, por lo que no hay algún impedimento para que la audiencia se celebre o, en su caso, se difiera de forma injustificada como lo hace la responsable, circunstancia que, de manera innegable, impacta de manera directa en la libertad de mi representado. Haciendo procedente el presente juicio de amparo.»

"Sin embargo, a fin de fijar y precisar uno de los actos reclamados; y darle cumplimiento a la prevención manifiesto por mi representación que: se reclama de la autoridad señalada como responsable: **La omisión por parte del Juez señalado como responsable de celebrar la audiencia intermedia y/o de suspensión condicional del proceso**, tal y como se desprende del auto de fecha 14 de diciembre de 2021, dictado dentro de la causa de origen, y de los documentos electrónicos anexos al escrito inicial de demanda.

"Sin que su señoría pueda restringir el derecho, como se pretende de la propia prevención cuando se aduce: **«sin que ello signifique que cambie o modifique su demanda, ni que la amplíe.»**

"Ya que del artículo 114 de la Ley de Amparo no se desprende la limitante apuntada por este juzgador, más aún cuando el diverso 111 de la Ley de Amparo establece los plazos y condiciones respecto a la procedencia de la ampliación o modificación de la demanda, de ahí que no pueda limitarse el ejercicio de acceso a la justicia. Pues el axioma del Estado de derecho es claro al establecer que: las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite y que los gobernados podemos hacer todo aquello que la ley no nos prohíba ...'(sic)

"d). Mediante acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil veintidós, el Juez Federal consideró que del estudio integral de la demanda de amparo y el escrito aclaratorio, se advertía que el promovente como defensor particular del quejoso directo, reclamaba de la autoridad responsable, los siguientes actos: 'a) La omisión por parte del Juez responsable de celebrar la audiencia intermedia en la carpeta judicial administrativa \*\*\*\*\*'.

"b) El auto de catorce de febrero del año en curso, en el que se defirió la celebración de la audiencia intermedia.'



"Con relación a dichos actos, desechó la demanda de amparo al estimar actualizada una causa de improcedencia indudable y manifiesta consistente en no haber agotado el principio de definitividad antes de acudir al juicio de amparo.

"Sin embargo, este órgano jurisdiccional estima que dicha fijación de actos reclamados es incorrecta, pues de una lectura íntegra a la demanda de amparo del quejoso, anexos que acompañó y al escrito aclaratorio, los que deben interpretarse con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, se advierte que la verdadera intención del impetrante fue reclamar del Juez de Oralidad Penal y Ejecución del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región Judicial Sur Oriente con sede en Tecamachalco, Puebla, lo siguiente:

"• La dilación del proceso seguido en contra del quejoso por el delito de lesiones calificadas, dentro de la carpeta judicial administrativa número \*\*\*\*\* y las consecuencias a dicha dilación; entre ellas, la omisión de celebrar la audiencia intermedia y/o suspensión condicional a proceso y/o de procedimiento abreviado, como se advierte de los diversos acuerdos emitidos en dicha carpeta (entre ellos, el de catorce de febrero de dos mil veintidós), donde se ha diferido una y otra vez la audiencia conducente.

"Ello es así, pues como el propio quejoso narró en sus antecedentes del acto reclamado bajo protesta de decir verdad, mediante diligencia de once de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo a la víctima dándose por pagada de la reparación del daño y manifestando su no oposición al procedimiento abreviado; siendo que por causas ajenas a su defensa y de manera injustificada se ha venido difiriendo la audiencia para la celebración de alguna salida alterna, terminación anticipada o en su caso, la fase intermedia y se continúe el proceso en todas sus etapas, derivado que el quejoso esta privado de su libertad.

"Resulta aplicable por sus consideraciones, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto:

"**DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador



debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.<sup>30</sup>

"También es aplicable, en atención a sus razonamientos, el criterio también sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de contenido:

"ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 192097. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis: P./J. 40/2000. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 32. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>31</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 181810. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis: P. VI/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, abril de 2004, página 255. Tipo: Aislada.



"Ahora bien, aunque dicho acto reclamado de dilación procesal pueda incluir la omisión del Juez responsable a celebrar la audiencia intermedia y/o suspensión condicional a proceso y/o de procedimiento abreviado; este tribunal colegiado no comparte la decisión del Juez Federal emitida en el auto recurrido, relativa a que contra dicha omisión se debió agotar el recurso de queja que prevé el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales y establece:

**"Artículo 135.** La queja y su procedencia.

"Procederá queja en contra del juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por este Código. La queja podrá ser promovida por cualquier parte del procedimiento y se tramitará sin perjuicio de las otras consecuencias legales que tenga la omisión del juzgador.

"La queja será interpuesta ante el órgano jurisdiccional omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.

"La autoridad jurisdiccional competente tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días en los términos de las disposiciones aplicables.

"En ningún caso, el órgano jurisdiccional competente para resolver la queja podrá ordenar al órgano jurisdiccional omiso los términos y las condiciones en que deberá subsanarse la omisión, debiéndose limitar su resolución a que se realice el acto omitido.'

"Ello es así, pues el inconforme no debió de agotar tal recurso ordinario, al existir una excepción conforme el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujeta a interpretación adicional, porque la queja en análisis no se ubica en el apartado denominado 'Recursos' del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que se encuentra dentro del título V, denominado 'Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares', específicamente en el capítulo VII, del mencionado título, en el apartado llamado 'Jueces y Magistrados'.





"Siendo que, en el título XII denominado 'Recursos', no se hace referencia a la queja prevista en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ni existe alguna disposición en ese título que remita a dicho artículo; es decir, el legislador aisló tal 'recurso' a un capítulo en el que no se aborda la tramitación específica de los mismos, y se limitó a mencionarlo de manera restringida.

"En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluye que tratándose de la omisión del Juez penal a celebrar la audiencia intermedia y/o suspensión condicional a proceso y/o de procedimiento abreviado, repercute en el procedimiento jurisdiccional al existir una abierta dilación del procedimiento o su paralización, por ende, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.

"Al respecto se cita por ilustrativa y se comparte el criterio jurisprudencial del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, en donde se arribó a la misma conclusión que la aquí alcanzada, interpretando el artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado),<sup>32</sup> que es de similar redacción al diverso 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales que nos ocupó en su estudio. Dicho criterio es del tenor siguiente:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DEL JUEZ PENAL DE ACORDAR UNA PETICIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL EN EL QUE EXISTE UNA ABIERTA DILACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O SU PARALIZACIÓN TOTAL, AL ACTUALIZARSE LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO. De la lectura ar-

<sup>32</sup> **Artículo 339.** La inobservancia de las disposiciones de este código, referentes a términos o citaciones, que no deba ser materia de revocación, podrá ser reclamada ante el respectivo superior mediante el recurso de queja, que deberá ser interpuesto por escrito dentro de veinticuatro horas, a partir de la notificación de la resolución inmediata siguiente a la omisión, o de la diligencia inmediata posterior a que haya sido citada la parte interesada."



mónica del artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado), en relación con el numeral 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, se colige que en los casos en que se reclame la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, el gobernado estará en aptitud de combatir tal omisión directamente a través del juicio de amparo, sin necesidad de agotar previamente el principio de definitividad. Ello, en razón de que para determinar que el recurso de queja previsto en la ley procesal mencionada es el idóneo para revocar, modificar o nulificar este tipo de acto, así como para establecer el momento idóneo para su interposición, sería necesario acudir a una interpretación adicional de diversas disposiciones legales y jurisprudenciales, lo cual no es exigible al gobernado, dado que no se encuentra obligado a conocer la ley ni la jurisprudencia para interpretarlas y así poder establecer el medio de impugnación que debe agotar antes de promover el juicio de amparo indirecto. En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluye que tratándose de la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.<sup>33</sup>

"A mayor abundamiento, respecto a dicho medio de impugnación la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha determinado jurisprudencialmente su procedencia contra la omisión del Juez de Control de realizar algún acto procesal dentro del plazo señalado por el Código Nacional de Procedimientos Penales, por tanto, sí se actualiza el supuesto de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo.

<sup>33</sup> Con número de registro digital: 2021524. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias común, penal. Tesis: PC.III.P. J/22 P (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo II, página 1257. Tipo: Jurisprudencia.



"Al respecto cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO. De la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo se advierte que cuando se trate de resoluciones de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado y, como excepción a ello, en el último párrafo contempla dos supuestos, relativos a cuando: a) la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o, b) su fundamento legal sea insuficiente para determinarla. Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues sólo obliga a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de «fundamento legal insuficiente» y haya necesidad de acudir a una «interpretación adicional» para determinar su procedencia; de lo contrario, el quejoso quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo. Por tanto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia sobre la procedencia del medio ordinario de defensa existente contra el acto reclamado, no se actualizan los supuestos de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo, aunado a que el carácter obligatorio de aquélla, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no posibilita que pueda ser objeto de análisis por un órgano de menor grado y, menos aún, que decida inaplicarla.<sup>134</sup>

<sup>34</sup> Con número de registro digital: 2017808. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 86/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 971. Tipo: Jurisprudencia.



"En ese tenor, se considera que respecto del acto reclamado por el impetrante, consistente en la dilación del proceso seguido en su contra por el delito de lesiones calificadas, dentro de la carpeta judicial administrativa número \*\*\*\*\* y las consecuencias a dicha dilación; entre ellas, la omisión de celebrar la audiencia intermedia y/o suspensión condicional a proceso y/o de procedimiento abreviado; debió admitirse la demanda de amparo, pues tal y como se advierte de la propia narración del impetrante en su demanda de amparo y de los anexos que acompañó a la misma, es evidente una abierta dilación al procedimiento instaurado en su contra.

"Al respecto cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de observancia obligatoria y dice:

"AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS. De conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como «irreparables» deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una «omisión» autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite. Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 8o. constitucional; sin em-



bargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, **a menos de que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta dilación del procedimiento** o su paralización total, **pues en ese caso el juicio será procedente.**<sup>35</sup> (Lo resaltado es nuestro)

"Sin que este Tribunal Colegiado deba emitir diverso pronunciamiento sobre la diversa causa de improcedencia que invocó el Juez Federal respecto del diverso acto reclamado que consideró como destacado, consistente en el auto de catorce de febrero de dos mil veintidós en donde se difirió la celebración de la audiencia intermedia; toda vez que dicho acto está inmerso en la dilación al proceso seguido en contra del quejoso, dentro de la carpeta judicial administrativa número \*\*\*\*\* y las consecuencias a dicha dilación; entre ellas, la omisión de celebrar la audiencia intermedia y/o suspensión condicional a proceso y/o de procedimiento abreviado; es decir, no se trata propiamente de un acto reclamado destacado, sino que se hizo referencia a ese acuerdo para tratar de evidenciar la dilación del procedimiento que sí constituye el acto reclamado destacado.

"En ese tenor, lo procedente es declarar fundado este recurso de queja.

"Resulta pertinente aclarar que no obstante que el precepto 103 de la Ley de Amparo establece que en caso de resultar fundado el recurso de queja se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío; ello acontece salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento; sin embargo, de la relación de tal dispositivo con el diverso 97, fracción I, inciso a), de igual ordenamiento, dada la naturaleza del recurso de queja de que se trata, este Tribunal Colegiado se limitará a dejar sin efecto la resolución recurrida y ordenar al que la hubiere emitido dictar otra.

"Luego, este tribunal no provee al respecto directamente, porque la declaratoria de fundado del recurso de queja implica la reposición del procedimiento,

<sup>35</sup> 13 Con número de registro digital: 2011580. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086. Tipo: Jurisprudencia.



y entre las determinaciones que habrán de tomarse está el acordar lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 de la propia Ley de Amparo.

"En lo conducente y por su sentido, es aplicable en el particular la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor:

"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. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."<sup>36</sup>

### **3.1 Consideraciones del recurso de queja 47/2022.**

Los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de siete de abril de dos mil veintidós, resolvieron el recurso

<sup>36</sup> Jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surgida al resolverse la contradicción de tesis 64/2014, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Tercero en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito y el Primero en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito; visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, materia común, Décima Época, con número de registro digital: 2007069, página 901.



de queja 47/2022, en que –por unanimidad de votos– declararon fundado el recurso, en contra del auto de veintidós de febrero de dos mil veintidós, dictado en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado.

Las consideraciones señalan:

"**QUINTO.** Los agravios expuestos por el quejoso recurrente \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* a través de su autorizado \*\*\*\*\* son **sustancialmente fundados**, aunque para así considerarlo se suplían en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

"En el caso, la materia de estudio del presente recurso de queja, lo constituye el acuerdo dictado el veintidós de febrero de dos mil veintidós, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*/2022 del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, en donde se desechó de plano la demanda de amparo al advertir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia respecto de los actos reclamados.

"El quejoso, a través de su autorizado interpone el presente recurso de queja, en donde alega esencialmente los siguientes agravios:

"Que se pasó por alto que el acto reclamado tiene que ver con la violación directa al derecho humano del quejoso relativo a la seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, los que deben respetarse y procurarse en todo momento, este derecho se encuentra garantizado particularmente en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, por lo que al omitir acordar sus escritos, la autoridad responsable lo deja en estado de indefensión.

"Que al ser la seguridad jurídica, la legalidad y el debido proceso derechos sustantivos fundamentales, tutelados por los artículos 1o., 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunción con los artículos 8, numeral 2, incisos c), d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 3, incisos b) y d), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el quejoso no estaba obligado a observar el principio de definitividad.



"Que existe criterio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito donde sostiene que aun cuando el recurso ordinario sea idóneo para revocar, modificar o nulificar el acto reclamado, puede ser el caso que no resulte eficaz para salvaguardar los derechos del quejoso, tal criterio se encuentra en la tesis de rubro: 'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PUEDE PROMOVERSE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE AGOTARLO, SI UN RECURSO O MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA EL IDÓNEO PARA REVOCAR, MODIFICAR O NULIFICAR EL ACTO RECLAMADO, PERO NO RESULTA EFICAZ PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DEL QUEJOSO.'<sup>37</sup>

"Que si bien el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevé el recurso de queja contra la omisión del Juez de primera instancia que no provee en los plazos señalados en el referido código, éste adolece de fundamento legal suficiente, por lo que se requiere acudir a una interpretación adicional para determinar su procedencia, por lo cual, el quejoso puede elegir entre promover el juicio de amparo o interponer el recurso; invocando al efecto la tesis de rubro: 'EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII, DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZA CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO.'<sup>38</sup>

"Como ya se adelantó, los agravios sintetizados son **sustancialmente fundados** y suficientes para declarar fundado el recurso de queja.

"En el caso, el quejoso reclama al Juez de Control del Juzgado de Oralidad Penal y Ejecución de la Región Judicial Sur Oriente, con sede en Tehuacán Puebla, los siguientes actos:

<sup>37</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2023339. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia común. Tesis: I.11o.C.64 K (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 2430. Tipo: Aislada.

<sup>38</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2017808. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 86/2018 (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 971. Tipo: Jurisprudencia.





"...LA OMISIÓN DE ACORDAR y/o PROVEER EN TIEMPO Y FORMA LEGAL LOS ESCRITOS DE FECHAS: a) 10 DE ENERO DEL AÑO 2022, RECIBIDO EN ESA MISMA FECHA EN LA OFICIALÍA COMÚN DE PARTES DEL JUZGADO DE ORALIDAD Y DE EJECUCIÓN DE LA REGIÓN JUDICIAL SUR ORIENTE CON SEDE EN TEHUACÁN, PUEBLA, mediante el cual solicito se acuerde mi escrito anterior de designación y nombramiento de nuevos defensores particulares, b) EL ESCRITO RECIBIDO A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN EN 10 DE ENERO DEL AÑO 2022, EN LA OFICIALÍA COMÚN DE PARTES DEL JUZGADO DE ORALIDAD Y DE EJECUCIÓN DE LA REGIÓN JUDICIAL SUR ORIENTE CON SEDE EN TEHUACÁN, PUEBLA, mediante el cual el suscrito ofrezco medios prueba que pretendo sean desahogados en la audiencia de juicio y; c) EL ESCRITO DE FECHA 7 DE FEBRERO DEL AÑO 2022, RECIBIDO EN FECHA 8 DE FEBRERO DEL AÑO 2022, EN LA OFICIALÍA COMÚN DE PARTES DEL JUZGADO DE ORALIDAD Y DE EJECUCIÓN DE LA REGIÓN JUDICIAL SUR ORIENTE CON SEDE EN TEHUACÁN, PUEBLA. Mediante el cual el suscrito reitero el nombramiento de defensores particulares.'

"Con relación a dichos actos, desechó de plano la demanda de amparo al estimar actualizada, de manera indudable y manifiesta, una causal de improcedencia consistente en no haber observado el principio de definitividad antes de acudir al juicio de amparo; en términos del artículo 113, en relación con el diverso artículo 61, fracción XVIII, ambos de la Ley de Amparo

"Este Tribunal Colegiado no comparte la decisión del Juez Federal emitida en el auto recurrido, relativa a que contra las omisiones reclamadas, se debió agotar el recurso de queja que prevé el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser el procedente para los casos en que el Juez no atiende de manera oportuna y debida las peticiones que le formulan las partes, en los términos previstos en la ley, conforme lo señala el artículo 134 del mismo código; tales preceptos legales establecen lo siguiente:

"**Artículo 134.** Deberes comunes de los Jueces: En el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, son deberes comunes de los Jueces y Magistrados, los siguientes: I. Resolver los asuntos sometidos a su consideración con la debida diligencia, dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios que deben regir el ejercicio de la función jurisdiccional;



... IV. Atender oportuna y debidamente las peticiones dirigidas por los sujetos que intervienen dentro del procedimiento penal. ...'

**"Artículo 135.** La queja y su procedencia.—Procederá queja en contra del juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por este código. La queja podrá ser promovida por cualquier parte del procedimiento y se tramitará sin perjuicio de las otras consecuencias legales que tenga la omisión del juzgador.—La queja será interpuesta ante el órgano jurisdiccional omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.—La autoridad jurisdiccional competente tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días en los términos de las disposiciones aplicables.—En ningún caso, el órgano jurisdiccional competente para resolver la queja podrá ordenar al órgano jurisdiccional omiso los términos y las condiciones en que deberá subsanarse la omisión, debiéndose limitar su resolución a que se realice el acto omitido.'

"Ello es así, pues el inconforme no está obligado a agotar tal recurso ordinario antes de promover el amparo, al existir una excepción al principio de definitividad, conforme el último párrafo de la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujeta a interpretación adicional, porque la queja en análisis no se ubica en el apartado denominado 'Recursos' del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que se encuentra dentro del título V, denominado 'Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares', específicamente en el capítulo VII, del mencionado título, en el apartado llamado 'Jueces y Magistrados'.

"Siendo que, en el título XII denominado 'Recursos', no se hace referencia a la queja prevista en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ni existe alguna disposición en ese título que remita a dicho artículo; es decir, el legislador aisló tal 'recurso' a un capítulo en el que no se aborda la tramitación específica de los mismos, y se limitó a mencionarlo de manera restringida.

"En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluye que tratán-



dose de la omisión de acordar los diversos escritos donde designa defensores particulares y ofrece medios de prueba, la inactividad del Juez de Control repercute en el procedimiento jurisdiccional, por lo cual, al omitir acordar lo solicitado por el quejoso se produce una dilación del procedimiento, por ende, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.

"Al respecto se cita por ilustrativa y se comparte el criterio jurisprudencial del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, en donde se arribó a la misma conclusión que la aquí alcanzada, interpretando el artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado),<sup>39</sup> que es de similar redacción al diverso 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales que nos ocupó en su estudio. Dicho criterio es del tenor siguiente:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DEL JUEZ PENAL DE ACORDAR UNA PETICIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL EN EL QUE EXISTE UNA ABIERTA DILACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O SU PARALIZACIÓN TOTAL, AL ACTUALIZARSE LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO. De la lectura armónica del artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado), en relación con el numeral 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, se colige que en los casos en que se reclame la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, el gobernado estará en aptitud de combatir tal omisión directamente a través del juicio de amparo, sin necesidad de agotar previamente el principio de definitividad. Ello, en razón de que para determinar que el recurso de queja previsto en la ley procesal men-

<sup>39</sup> **Artículo 339.** La inobservancia de las disposiciones de este código, referentes a términos o citaciones, que no deba ser materia de revocación, podrá ser reclamada ante el respectivo superior mediante el recurso de queja, que deberá ser interpuesto por escrito dentro de veinticuatro horas, a partir de la notificación de la resolución inmediata siguiente a la omisión, o de la diligencia inmediata posterior a que haya sido citada la parte interesada."



cionada es el idóneo para revocar, modificar o nulificar este tipo de acto, así como para establecer el momento idóneo para su interposición, sería necesario acudir a una interpretación adicional de diversas disposiciones legales y jurisprudenciales, lo cual no es exigible al gobernado, dado que no se encuentra obligado a conocer la ley ni la jurisprudencia para interpretarlas y así poder establecer el medio de impugnación que debe agotar antes de promover el juicio de amparo indirecto. En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluye que tratándose de la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.<sup>40</sup>

"A mayor abundamiento, respecto a dicho medio de impugnación (queja) la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha determinado jurisprudencialmente su procedencia contra la omisión del Juez de Control de realizar algún acto procesal dentro del plazo señalado por el Código Nacional de Procedimientos Penales, por tanto, sí se actualiza el supuesto de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo.

Al respecto cobra aplicación, a contrario sentido, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE

<sup>40</sup> Con número de registro digital: 2021524. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias común y penal. Tesis: PC.III.P. J/22 P (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo II, página 1257. Tipo: Jurisprudencia.



AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO. De la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo se advierte que cuando se trate de resoluciones de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado y, como excepción a ello, en el último párrafo contempla dos supuestos, relativos a cuando: a) la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o, b) su fundamento legal sea insuficiente para determinarla. Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues sólo obliga a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de «fundamento legal insuficiente» y haya necesidad de acudir a una «interpretación adicional» para determinar su procedencia; de lo contrario, el quejoso quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo. Por tanto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia sobre la procedencia del medio ordinario de defensa existente contra el acto reclamado, no se actualizan los supuestos de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo, aunado a que el carácter obligatorio de aquélla, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no posibilita que pueda ser objeto de análisis por un órgano de menor grado y, menos aún, que decida inaplicarla.<sup>41</sup>

"En ese tenor, se considera que respecto de los actos reclamados por el quejoso, consistentes en la falta de contestación a sus escritos presentados el diez de enero y el ocho de febrero de dos mil veintidós, en los términos que fija la ley, dentro de la carpeta judicial administrativa número \*\*\*\*\* debió admitirse la demanda de amparo, pues tal y como se advierte de la propia narración

<sup>41</sup> Con número de registro digital: 2017808. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 86/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 971. Tipo: Jurisprudencia.



del quejoso en ella y de los anexos que acompañó a la misma, es evidente una abierta dilación al procedimiento instaurado en su contra.

"Lo anterior es así, porque el artículo 67, penúltimo párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que sus resoluciones escritas deberán dictarse de forma inmediata a su emisión en forma oral, sin exceder de veinticuatro horas, sin que para el caso de las peticiones formuladas por el quejoso la ley prevea una excepción a dicho plazo. Así, de la fecha de presentación de sus escritos, diez de enero y ocho de febrero de dos mil veintidós, a la de presentación de la demanda de amparo, veintiuno de febrero del mismo año, mediaron, para el primero treinta días hábiles, y para el último nueve días hábiles, lo que excede por mucho el término de veinticuatro horas que el código respectivo establece.

"Al respecto cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de observancia obligatoria y dice:

"AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS. De conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como «irreparables» deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una «omisión» autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a



una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite. Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 8o. constitucional; sin embargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, **a menos de que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta dilación del procedimiento** o su paralización total, **pues en ese caso el juicio será procedente.**<sup>42</sup> (Lo resaltado es nuestro)

"En ese tenor, lo procedente es declarar fundado este recurso de queja.

"Resulta pertinente aclarar que no obstante que el precepto 103 de la Ley de Amparo establece que en caso de resultar fundado el recurso de queja se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío; ello acontece salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento; sin embargo, de la relación de tal dispositivo con el diverso 97, fracción I, inciso a), de igual ordenamiento, dada la naturaleza del recurso de queja de que se trata, este Tribunal Colegiado se limitará a dejar sin efecto la resolución recurrida y ordenar al que la hubiere emitido dictar otra.

"Luego, este tribunal no provee al respecto directamente, porque la declaratoria de fundado del recurso de queja implica la reposición del procedimiento, y entre las determinaciones que habrán de tomarse está el acordar lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 de la propia Ley de Amparo.

"En lo conducente y por su sentido, es aplicable en el particular la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor:

<sup>42</sup> Con número de registro digital: 2011580. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086. Tipo: Jurisprudencia.



"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. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."<sup>43</sup>

### **3.2 Consideraciones del recurso de queja 60/2022.**

Los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintidós, resolvieron el recurso de queja 60/2022, en que –por unanimidad de votos– declararon fundado el recurso de queja, en contra del auto de dieciocho de marzo de dos mil veintidós, dictado en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado.

Se alcanzó tal conclusión al considerar:

<sup>43</sup> Jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surgida al resolverse la contradicción de tesis 64/2014, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Tercero en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito y el Primero en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito; visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, Materia común, Décima Época, con número de registro digital: 2007069, página 901.





"**QUINTO.** Los agravios de la parte recurrente son fundados.

"En efecto, en el auto impugnado se precisó que la quejosa reclamó del Juez de Oralidad Penal y Ejecución de la región Judicial Oriente, con sede en Teziutlán, Puebla, en la causa penal \*\*\*\*\* , los siguientes actos:

"A) La dilación en proveer sobre la admisión, sustanciación y resolución del recurso de queja promovido en la causa penal \*\*\*\*\* , del Juzgado de Oralidad Penal y de Ejecución de la Región Judicial Oriente, con sede en Teziutlán, Puebla;

"B) La omisión o dilación de proveer respecto de las peticiones efectuadas en los escritos que se citan a continuación: I. Escrito de siete de enero de dos mil veintidós, por el cual solicitó: —I.1. requerir a la autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso, para informar si el imputado ha cumplido con la medida cautelar impuesta.—I.2. solicitud de dar vista a la representación social respecto de la desobediencia sistemática del acusado para exhibir garantía económica relativa a la medida cautelar impuesta.—II. Escrito de dieciocho de enero de dos mil veintidós, por el cual pidió: —II. 1. audiencia de revisión de medidas cautelares impuestas a \*\*\*\*\*.—II.2. copias certificadas a partir del auto de treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, para la interposición del 'recurso (sic)' de queja ante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla.—II.3. la imposición de una multa a los defensores del imputado, por no haber comparecido a la audiencia.—III. Escrito de veintidós de febrero de dos mil veintidós, por el cual suplicó: —III.1. se señale fecha y hora para la audiencia intermedia en el proceso penal ya mencionado.—C) Las consecuencias deducidas de las peticiones realizadas en los escritos a que hace mención, en lo que se traduzcan en privaciones o molestias en la persona, libertad, derechos y propiedades o posesiones de la quejosa.

"En el auto impugnado, con fundamento en el artículo 113 de la Ley de Amparo se desechó de plano la demanda de amparo por actualizarse de manera notoria y manifiesta dos causales de improcedencia; respecto del acto referido con el inciso A) atinente a la dilación en proveer sobre la admisión, sustanciación y resolución del recurso de queja, se consideró actualizada la prevista en la fracción XXIII, (sic) de la Ley de Amparo en relación con el diverso artículo 107, fracción V, a contrario sentido, de la misma ley, por no tratarse de un



acto cuyos efectos sean de imposible reparación, porque la sustanciación del recurso de queja planteado no paraliza el procedimiento de origen, esto es, que puede continuar la sustanciación de las etapas procesales de la causa penal; porque no existen circunstancias para visualizar una paralización en el trámite del recurso ni que haya transcurrido un periodo de tiempo excesivo conforme al cual pueda estimarse tal omisión reclamada como fruto de un deliberado descuido u olvido en el trámite de la causa penal, pues del sello de presentación del recurso se aprecia que fue promovido el uno de marzo de dos mil veintidós, y la demanda se presentó el diecisiete de los mismos mes y año.

"En relación con el acto reclamado señalado en el inciso B), en el auto impugnado se consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativo a no observar el principio de definitividad, por no haber agotado el recurso ordinario que la ley prevé, ya que contra la omisión reclamada procede el recurso de queja previsto en los artículos 134, fracción IV, y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Destacándose en el auto impugnado que en el escrito adjuntado a la demanda se advierte que las omisiones reclamadas fueron las mismas que se impugnaron en el referido recurso de queja planteado al Juez de Control, pero se desconoce si éste ya fue admitido.

"Por su parte, la parte recurrente en esencia aduce que el recurso de queja fue presentado ante el Juez de Control el uno de marzo de dos mil veintidós, sin que se haya pronunciado sobre su admisión y substanciación, habiendo contado con veinticuatro horas para hacerlo, para que éste fuera resuelto en un plazo no mayor a tres días, conforme lo establece el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Los anteriores agravios son fundados.

"Primeramente se precisa que como lo refirió la Jueza de amparo en el auto impugnado, de la lectura del escrito por el cual la quejosa interpuso recurso de queja, en términos de los artículos 134 y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>44</sup> se advierte que reclamó las mismas omisiones que se re-

<sup>44</sup> Fojas 24 a 32 de las copias certificadas del juicio de amparo.



lataron en el inciso B) del apartado relativo a la precisión de los actos reclamados, referente a la omisión de proveer respecto de las diversas peticiones formuladas en sus diversos escritos, lo cual, entonces ha sido impugnado ya por la quejosa a través de ese recurso de queja previsto en los artículos 134 y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que también reclamó en vía constitucional, en cuanto a la dilación de proveer sobre la admisión, sustanciación y resolución; por lo cual, este último acto es el que debe considerarse como reclamado por la parte quejosa, lo anterior, en términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto a la obligación del órgano de control constitucional de resolver con la fijación clara y precisa del acto reclamado.

"Ahora bien, como se señala en el auto impugnado, de conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como 'irreparables' deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo.

"Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una 'omisión' autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite.

"Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 17 constitucional; sin embargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, a menos de que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia de-



manda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso el juicio será procedente.

"Las anteriores consideraciones están en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de tesis 325/2015, cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

"Con número de registro digital: 2011580

"Instancia: Segunda Sala

"Décima Época

"Materias: Constitucional y Común

"Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1086

"Tipo: Jurisprudencia

"AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS. De conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como «irreparables» deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una «omisión» autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trá-



mite. Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 8o. constitucional; sin embargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, a menos de que **el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total**, pues en ese caso el juicio será procedente.<sup>45</sup>

"En el caso, contrariamente a lo considerado por la Jueza de Distrito, de la demanda de amparo, las manifestaciones hechas por la quejosa en el capítulo de antecedentes, y de las constancias que acompañó a la misma, se advierte que previamente interpuso el recurso de queja previsto en los artículos 134 y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por la omisión y dilación de proveer respecto de las peticiones efectuadas en diversos escritos presentados ante el Juez de Oralidad Penal y de Ejecución Regional Judicial Oriente con sede en Teziutlán, Puebla, dentro de la causa penal número \*\*\*\*\* , a través de escrito presentado el uno de marzo de dos mil veintidós, como aparece del sello de recibido del Juzgado de Oralidad y Ejecución Región Judicial Oriente Sede Regional Teziutlán,<sup>45</sup> mientras que la demanda de amparo se presentó el diecisiete de marzo del mismo año.<sup>46</sup>

"Por otra parte, los referidos artículos 134 y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a la letra dicen:

"**Artículo 134.** Deberes comunes de los Jueces.—En el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, son deberes comunes de los Jueces y Magistrados, los siguientes:—I. Resolver los asuntos sometidos a su consideración con la debida diligencia, dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios que deben regir el ejercicio de la función jurisdiccional;—II. Respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes

<sup>45</sup> Foja 24 de las copias certificadas del juicio de amparo.

<sup>46</sup> Foja 3 ídem.



intervienen en el procedimiento;—III. Guardar reserva sobre los asuntos relacionados con su función, aun después de haber cesado en el ejercicio del cargo;—IV. Atender oportuna y debidamente las peticiones dirigidas por los sujetos que intervienen dentro del procedimiento penal;—V. Abstenerse de presentar en público al imputado o acusado como culpable si no existiera condena;—VI. Mantener el orden en las salas de audiencias, y—VII. Los demás establecidos en la ley orgánica, en este código y otras disposiciones aplicables.’

“**Artículo 135.** La queja y su procedencia.

“Procederá queja en contra del juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por este código. La queja podrá ser promovida por cualquier parte del procedimiento y se tramitará sin perjuicio de las otras consecuencias legales que tenga la omisión del juzgador.

“La queja será interpuesta ante el órgano jurisdiccional omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente.

“La autoridad jurisdiccional competente tramitará y resolverá en un plazo no mayor a tres días en los términos de las disposiciones aplicables.

“En ningún caso, el órgano jurisdiccional competente para resolver la queja podrá ordenar al órgano jurisdiccional omiso los términos y las condiciones en que deberá subsanarse la omisión, debiéndose limitar su resolución a que se realice el acto omitido.’

“Como se advierte de la lectura de los preceptos antes transcritos, la queja se interpone ante el órgano jurisdiccional omiso, y éste tiene un plazo de **veinticuatro horas** para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procesal o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe al órgano jurisdiccional competente; y ésta a su vez tramitará y resolverá en un plazo no mayor a **tres días** en los términos de las disposiciones aplicables; de lo que se sigue que de la fecha en que se presentó el escrito de interposición



del recurso (1/marzo/2022) a la de presentación de la demanda de amparo (17/marzo/2022) transcurrieron más de esas veinticuatro horas con que contaba la autoridad omisa para subsanarlas y de los tres días con que contaba la autoridad competente para resolver lo procedente; por lo que, como lo alega la recurrente, se advierte una abierta dilación en el procedimiento, en lo relativo a la sustanciación y resolución del recurso que fue interpuesto por la quejosa ante la autoridad responsable; en consecuencia, se actualiza la excepción a que se refiere la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes transcrita; por lo que no se surte de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con la diversa fracción V del artículo 107, ambos de la Ley de Amparo.

"A mayor abundamiento, cabe precisar que este Tribunal Colegiado en diversas ejecutorias relativas a los recursos de queja Q-32/2022 y Q-47/2022 ha considerado que no se le debe exigir a la parte quejosa que agote el recurso de queja previsto en los artículos 134 y 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, antes de promover el amparo, contra las omisiones del juzgador de primera instancia de realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por el referido código, al existir una excepción al principio de definitividad, conforme el último párrafo de la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujeta a **interpretación adicional**, porque la queja en análisis no se ubica en el apartado denominado 'Recursos' del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que se encuentra dentro del título V, denominado 'Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares', específicamente en el capítulo VII, del mencionado título, en el apartado llamado 'Jueces y Magistrados'; siendo que, en el título XII denominado 'Recursos', no se hace referencia a la queja prevista en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ni existe alguna disposición en ese título que remita a dicho artículo; es decir, el legislador aisló tal 'recurso' a un capítulo en el que no se aborda la tramitación específica de los mismos, y se limitó a mencionarlo de manera restringida.

"En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluyó que tratándose de la omisión de acordar diversos escritos, la inactividad del Juez de Control repercute en el procedimiento jurisdiccional, por lo cual, al omitir acordar



lo solicitado por el quejoso se produce una dilación del procedimiento, por ende, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.

"Al respecto se cita por ilustrativa y se comparte el criterio jurisprudencial del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, en donde se arribó a la misma conclusión que la aquí alcanzada, interpretando el artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado),<sup>47</sup> que es de similar redacción al diverso 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales que nos ocupó en su estudio. Dicho criterio es del tenor siguiente:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DEL JUEZ PENAL DE ACORDAR UNA PETICIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL EN EL QUE EXISTE UNA ABIERTA DILACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O SU PARALIZACIÓN TOTAL, AL ACTUALIZARSE LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO. De la lectura armónica del artículo 339 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco (abrogado), en relación con el numeral 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, se colige que en los casos en que se reclame la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, el gobernado estará en aptitud de combatir tal omisión directamente a través del juicio de amparo, sin necesidad de agotar previamente el principio de definitividad. Ello, en razón de que para determinar que el recurso de queja previsto en la ley procesal mencionada es el idóneo para revocar, modificar o nulificar este tipo de acto, así como para establecer el momento idóneo para su interposición, sería necesario acudir a una interpretación adicional de diversas disposiciones legales y jurisprudenciales, lo cual no es exigible al gobernado, dado que no se

<sup>47</sup> "Artículo 339. La inobservancia de las disposiciones de este código, referentes a términos o citaciones, que no deba ser materia de revocación, podrá ser reclamada ante el respectivo superior mediante el recurso de queja, que deberá ser interpuesto por escrito dentro de veinticuatro horas, a partir de la notificación de la resolución inmediata siguiente a la omisión, o de la diligencia inmediata posterior a que haya sido citada la parte interesada."





encuentra obligado a conocer la ley ni la jurisprudencia para interpretarlas y así poder establecer el medio de impugnación que debe agotar antes de promover el juicio de amparo indirecto. En esas condiciones, en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, se concluye que tratándose de la omisión del Juez Penal de acordar una petición dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad contenido en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo cual el gobernado queda en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir en forma directa al juicio de amparo indirecto.<sup>48</sup>

"Asimismo, si bien, en el caso se advierte que la parte quejosa optó por interponer el señalado recurso de queja, como quedó precisado, en esta vía constitucional se duele de la omisión de la autoridad responsable de proveer sobre su admisión, sustanciación y resolución; por lo que, en este momento procesal, respecto de la omisión a proveer los diversos escritos presentados por la quejosa al Juez de Control responsable, tampoco se podría considerar actualizada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción XIX del artículo 61 de la Ley de Amparo, por estarse tramitando ante los tribunales ordinarios algún medio de defensa legal propuesto por el quejoso, pues para considerarse actualizada la referida improcedencia debe demostrarse plenamente:

"a) Que sea el quejoso quien haya interpuesto el recurso o medio legal de defensa en contra del acto de autoridad contra el cual solicite amparo;

"b) Que el recurso o medio de defensa haya sido admitido y se esté tramitando cuando se resuelva el juicio de garantías; y,

"c) Que el recurso o medio de defensa legal constituya la vía idónea de impugnación para conducir a la insubsistencia legal del acto de autoridad señalado como acto reclamado en el juicio de amparo.

<sup>48</sup> Con número de registro digital: 2021524. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias común y penal. Tesis: PC.III.P. J/22 P (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo II, página 1257. Tipo: Jurisprudencia.



"En el caso, con los datos con los que se cuenta no se pueden corroborar los requisitos anteriores; y en su caso, corresponde a la autoridad de amparo o a la parte interesada, recabar y aportar, respectivamente, las constancias necesarias para demostrarse plenamente.

"Lo anterior tiene apoyo en las jurisprudencias del Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

"Con número de registro digital: 190665

"Instancia: Pleno

"Novena Época

"Materia: Común

"Tesis: P./J. 144/2000

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 15

"Tipo: Jurisprudencia

"IMPROCEDENCIA. LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO REQUIERE QUE EL RECURSO O DEFENSA LEGAL PROPUESTO SE HUBIERA ADMITIDO, SE ESTÉ TRAMITANDO AL RESOLVERSE EL AMPARO Y SEA EL IDÓNEO PARA OBTENER LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO. La causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIV, de la Ley de Amparo se actualiza cuando concurren las siguientes circunstancias: a) Que sea el quejoso quien haya interpuesto el recurso o medio legal de defensa en contra del acto de autoridad contra el cual solicite amparo; b) Que el recurso o medio de defensa haya sido admitido y se esté tramitando cuando se resuelva el juicio de garantías; y, c) Que el recurso o medio de defensa legal constituya la vía idónea de impugnación para conducir a la insubsistencia legal del acto de autoridad señalado como acto reclamado en el juicio de amparo. Esa interpretación se justifica, por un lado, porque el precepto de referencia exige que el recurso o medio de defensa pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto de autoridad que sea materia del juicio constitucional, resultado que podrá obtenerse si el instrumento jurídico de defensa utilizado es el apropiado, esto es, que esté instituido expresamente por la ley y regido por un procedimiento para su tramitación, oponible frente a una resolución que lesione los intereses de la parte que



se dice afectada y mediante el que se pueda lograr la invalidación o la modificación de la resolución impugnada; y, por otro, porque de acuerdo con el principio del contradictorio, el tribunal debe otorgar a las partes la oportunidad de ser oídas en defensa de sus derechos, esto es, debe atender si el agraviado está en posibilidad de ser oído en el recurso o medio de defensa que hubiera propuesto ante la autoridad responsable o su superior jerárquico, para lo cual es indispensable que esté demostrada fehacientemente la admisión del recurso, pues la simple presentación del escrito respectivo no implica que se le dé la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus derechos. En este orden de ideas, la causal de improcedencia en mención, únicamente puede considerarse actualizada cuando la parte interesada acredite que el recurso o medio de defensa hecho valer en contra del acto reclamado se esté tramitando simultáneamente con el juicio de garantías, correspondiendo al juzgador de amparo determinar si el medio legal de defensa que esté tramitándose simultáneamente al juicio de amparo, constituye o no la vía idónea de impugnación que pudiera tener como resultado la revocación, modificación o anulación del mismo acto contra el cual se solicita amparo.

"Contradicción de tesis 31/96. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 5 de octubre de 2000. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.'

"Suprema Corte de Justicia de la Nación

"Con número de registro digital: 176291

"Instancia: Primera Sala

"Novena Época

"Materia: Común

"Tesis: 1a./J. 163/2005

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 319

"Tipo: Jurisprudencia

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. ANTE LA EXISTENCIA DE ALGÚN INDICIO DE UNA CAUSAL DE ESA NATURALEZA, EL JUZGADOR DEBE



INDAGAR O RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA ASÍ ESTAR EN POSIBILIDAD DE DETERMINAR FEHACIENTEMENTE SI OPERA O NO ESA CAUSAL. Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, el examen de las causales de improcedencia del juicio de garantías es oficioso, esto es, deben estudiarse por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto. Asimismo, esta regla de estudio oficioso debe hacerse extensiva a la probable actualización de dichas causales cuando éstas se adviertan mediante un indicio, sea que una de las partes las haya invocado u ofrecido o que el juzgador las hubiese advertido de oficio, pues con independencia de cuál sea la vía por la que se conocieron esos indicios, el juzgador de amparo los tiene frente a sí, y la problemática que se presenta no se refiere a la carga de la prueba, sino a una cuestión de orden público; por consiguiente, si de las constancias de autos el juzgador de amparo advierte un indicio sobre la posible existencia de una causal que haría improcedente el juicio constitucional, oficiosamente debe indagar y en todo caso allegarse de las pruebas necesarias para resolver si aquélla se actualiza o no y así, probada fehacientemente, sobresea en el juicio o bien en caso contrario, aborde el fondo del asunto.

"Contradicción de tesis 121/2003-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito. 26 de octubre de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.'

"Por lo antes expuesto, contrariamente a lo considerado en el auto impugnado, no se actualizan de manera manifiesta e indudable las causales de improcedencia invocadas para desechar de plano la demanda de amparo.

"En ese tenor, lo procedente es declarar fundado este recurso de queja.

"Resulta pertinente aclarar que no obstante que el precepto 103 de la Ley de Amparo establece que en caso de resultar fundado el recurso de queja se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío; ello acontece salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento; sin embargo, de la relación de tal dispositivo con el diverso 97, fracción I, inciso a), de igual ordenamiento, dada la naturaleza del recurso de queja de que se trata, este



Tribunal Colegiado se limitará a dejar sin efecto la resolución recurrida y ordenar al que la hubiere emitido dictar otra.

"Luego, este tribunal no provee al respecto directamente, porque la declaratoria de fundado del recurso de queja implica la reposición del procedimiento, y entre las determinaciones que habrán de tomarse está el acordar lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 de la propia Ley de Amparo.

"En lo conducente y por su sentido, es aplicable en el particular la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor:

"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. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que de-sechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surgida al resolverse la contradicción de tesis 64/2014, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Tercero en Materia Administrativa, ambos del Segundo Circuito y el Primero en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito; visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, Materia común, Décima Época, con número de registro digital: 2007069, página 901.



#### **CUARTO. Inexistencia de la contradicción.**

No existe contradicción entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 49/2020, con los restantes recursos de queja de los Tribunales Segundo y Tercero Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito, ya que en el primero de los nombrados se aborda un supuesto distinto.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, resolvió el recurso de queja 49/2020, donde sostuvo que, el Juez Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla en relación al acto reclamado al Juez de Control de la Región Judicial Centro, consistente en la omisión de señalar fecha para la celebración de la audiencia intermedia dentro de la causa penal \*\*\*\*\* adujo que previo a la promoción del juicio de amparo, por imperativo legal, necesariamente tenía que agotar el medio de defensa establecido en la ley, que en el caso lo era el recurso de queja, previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al efecto sostuvo que si en el caso concreto se controvertía la negativa expresa de la Juez responsable para acordar favorablemente la petición de señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia intermedia, no se trataba de una omisión como lo señaló el Juez de Distrito, sino de una negativa expresa, en contra de lo cual no procedía el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues éste operaba solamente cuando se impugnaban simples omisiones, esto es, la no realización de un acto procesal dentro del plazo señalado por el referido código.

Como se ve, el tema ahí estudiado consistió en que el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no procedía contra la negativa expresa del Juez responsable, sino operaba solamente cuando se impugnaban simples omisiones, esto es, la no realización de un acto procesal dentro del plazo señalado por el referido código, mientras que el tema sujeto a contradicción es el relativo a si debe o no agotarse el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en contra de las omisiones de Jueces de Control, para tener por satisfecho el principio de definitividad respecto de estas últimas, cuando se señalan como actos reclamados y antes de acudir al juicio de amparo.



QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** Precisado lo que antecede, debe tenerse en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, estableció que para estimar existente una contradicción de tesis, es necesario que los órganos judiciales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, 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.

Por ello, la 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 asuntos resueltos por aquéllos.

Así, resulta indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en su producto.

De otro modo dicho, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque legales.

Luego, partiendo de que la finalidad de la resolución de una contradicción de tesis es la unificación de criterios; apreciando si el disenso radica en los procesos de interpretación y no en los resultados adoptados por los órganos contendientes, los requisitos a cumplir consisten en que:

1. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y,

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista, al menos, un tramo de razonamiento en el que la



interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

Lineamientos que fija la jurisprudencia 1697, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1925 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte –SCJN Décima Cuarta Sección–, Jurisprudencia, con número de registro digital: 1003576, 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."

En el particular, la circunstancia de que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no constituyen jurisprudencia integrada, no impide jurídicamente proceder a su análisis para determinar si existe o no la contradicción planteada y, de ser el caso, cuál es el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, toda vez que en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 225 y 226 de la Ley de Amparo vigente, que prevén el procedimiento para resolverla, no imponen aquella condición.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la jurisprudencia 1695, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1923 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte –SCJN Décima Cuarta Sección–, Jurisprudencia, con número de registro digital: 1003574, de rubro y contenido siguientes:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA. Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."

Ahora, el presente asunto cumple con los requisitos mencionados, puesto que en relación con el tema relativo a determinar si el quejoso debe, o no, agotar previo a acudir al juicio de amparo el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en contra de las omisiones de Jueces de Control, para tener por satisfecho el principio de definitividad respecto de estas últimas, cuando se señalan como actos reclamados; los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo a fin de llegar a una solución determinada, habida cuenta que de las resoluciones pronunciadas por los tribunales que participan en esta contradicción de tesis, se desprende:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito resolvió el recurso de queja 49/2020, donde sostuvo que el Juez Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla con relación con el acto reclamado al Juez de Control de la Región Judicial Centro, consistente en la omisión de señalar fecha para la celebración de la audiencia intermedia dentro de la causa penal \*\*\*\*\* adujo que previo a la promoción del juicio de amparo, por imperativo legal, necesariamente tenía que agotar el medio de defensa establecido en la ley, que en el caso lo era el recurso de queja, previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ese órgano revisor sostuvo que en el caso concreto se controvertía la negativa expresa de la Juez responsable para acordar favorablemente la petición



de señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia intermedia, y no se trataba de una omisión como lo señaló el Juez de Distrito, sino de una negativa expresa, en contra de lo cual no procedía el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues éste operaba solamente cuando se impugnaban simples omisiones, esto es, la no realización de un acto procesal dentro del plazo señalado por el referido código.

En el diverso recurso de queja 110/2021, \*\*\*\*\* el citado tribunal señaló que el acto reclamado era la falta de acuerdo de los escritos presentados en los que solicitó copia de las constancias que integraban la causa penal.

Agregó que el Juez de Distrito desechó la demanda, porque debió agotarse el principio de definitividad.

Esto lo estimó acertado porque, dijo, era obligación de los quejosos agotar cualquier medio de defensa ordinario, ello para garantizar que el juicio de amparo sea verdaderamente un recurso extraordinario. Agregó que si bien había excepciones al principio de definitividad, no se estaba en ningún supuesto, ya que el acto reclamado no se refería a ninguno de los señalados en el artículo 22 constitucional, ni se trataba de órdenes de aprehensión.

Reiteró que los Jueces de primer grado tenían la obligación de atender las peticiones a ellos dirigidas, y de no hacerlo las partes dentro del procedimiento podrían ocurrir en queja presentada ante el órgano omiso, y tenía veinticuatro horas para subsanar la omisión o bien realizar un informe para remitir al tribunal de alzada y el tribunal resolvería en un plazo no mayor de tres días, lo cual podía ser en el sentido de ordenar al órgano omiso realizar la actuación correspondiente.

De modo que estaba claro que la ley que regía el acto preveía un medio ordinario de defensa el cual era necesario agotar previo a acudir al juicio constitucional, pues éste tenía la característica de ser un medio extraordinario.

Señaló que el acto reclamado –omisión del Juez de atender dos promociones presentadas– era considerado como un acto dentro de procedimiento jurisdiccional que no constituía actos administrativos, pues en las etapas previas al juicio oral el Juez de Control ejercía su jurisdicción.



Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, resolvió el recurso de queja 36/2022.

Señaló que se interpuso por la autorizada del quejoso contra el auto que desechó la demanda; el órgano colegiado resolvió por unanimidad de votos tener como infundado el recurso.

Lo anterior, porque la Juez de Distrito determinó desechar la demanda de amparo, ya que en contra del acto reclamado –omisión de señalar día y hora para llevar a cabo el desahogo de la audiencia intermedia– el quejoso debió agotar el medio de defensa previsto en la ley, porque la omisión reclamada por la quejosa encuadraba en la hipótesis prevista en el artículo 135 del Código Nacional del Procedimientos Penales, puesto que el juicio de amparo era un medio extraordinario, por lo que no podía acudir a él cuando la ley otorgaba un remedio legal a través del cual era posible reparar el perjuicio alegado, además de que se otorgaba a la responsable la oportunidad de enmendar las violaciones en las que pudiera haber incurrido.

En ese aspecto, el Tribunal Colegiado consideró ajustada a derecho la decisión asumida por la a quo, en tanto que previo a la promoción de la acción constitucional debió agotarse el recurso de queja contenido en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que era el medio de defensa ordinario por el que podían impugnarse las omisiones de realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por la codificación y con el que se observaba la garantía a la tutela jurisdiccional a que todo gobernado tenía derecho.

Agregó que el medio de control se refería a cualquier conducta omisiva del juzgador de cualquier acto procesal, y esto incluye a los actos de petición de las partes como las resoluciones judiciales ya sea sentencias o autos.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal resolvió la queja 32/2022. \*\*\*\*\* refirió que el acto reclamado por el quejoso era la dilación del proceso seguido en su contra y las consecuencias de dicha dilación, entre las que estaba la omisión de celebrar la audiencia intermedia, respecto de lo cual el Juez de Distrito había desechado la demanda porque debía agotarse el principio de definitividad.



Aseveró que no compartía la decisión del Juez de Distrito porque existía una excepción conforme al artículo 61, último párrafo de la fracción XVIII, de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujetaba a interpretación adicional porque la queja no se ubicaba en el apartado denominado "recursos" sino dentro del título V, denominado "Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares", específicamente en el capítulo VII en el apartado denominado "Jueces y Magistrados".

Que en el título denominado "recursos" no se hacía referencia a la queja prevista en el artículo 135, ni existía ninguna disposición en ese título que remitiera a dicho artículo, esto es, el legislador "aisló" el recurso a otro capítulo.

Por lo que en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, la omisión del Juez para celebrar la audiencia intermedia repercutía en el procedimiento jurisdiccional por lo que se actualizaba un caso de excepción al principio de definitividad por lo que el gobernado quedaba en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir directamente al juicio de amparo indirecto.

Agregó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no había determinado jurisprudencialmente la procedencia del recurso de queja contra la omisión del Juez de Control de realizar algún acto procesal dentro del plazo señalado por el código aplicable.

El mismo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal resolvió la queja 47/2022.

Señaló que el acto reclamado consistió en la omisión del Juez de Control en acordar y proveer en tiempo legal los escritos en los que solicitó se acordara un escrito anterior de designación y nombramiento de nuevos defensores particulares; el escrito donde ofreció medios de prueba para ser desahogados y el escrito donde reiteró el nombramiento de defensores particulares. En relación a esos actos el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo al estimar actualizada la causal de improcedencia en no haber observado el principio de definitividad.



Aseveró que no compartía la decisión del Juez de Distrito porque existía una excepción conforme al artículo 61, último párrafo de la fracción XVIII, de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujetaba a interpretación adicional porque la queja no se ubicaba en el apartado denominado "recursos" sino dentro del título V, denominado "Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares", específicamente en el capítulo VII en el apartado denominado "Jueces y Magistrados".

Que en el título denominado "Recursos" no se hacía referencia a la queja prevista en el artículo 135, ni existía ninguna disposición en ese título que remitiera a dicho artículo, esto es, el legislador "aisló" el recurso a otro capítulo.

Por lo que en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, la omisión del Juez para celebrar la audiencia intermedia repercutía en el procedimiento jurisdiccional por lo que se actualizaba un caso de excepción al principio de definitividad por lo que el gobernado quedaba en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir directamente al juicio de amparo indirecto.

Agregó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no había determinado jurisprudencialmente la procedencia del recurso de queja contra la omisión del Juez de Control de realizar algún acto procesal dentro del plazo señalado por el código aplicable.

Finalmente, resolvió el recurso de queja 60/2022.

Refirió que el recurso lo presentó la víctima. En la parte medular de la ejecutoria precisó que el acto reclamado consistió en la dilación en proveer sobre la admisión, sustanciación y resolución del recurso de queja promovido en la causa penal. La omisión de proveer sobre las peticiones efectuadas en dos escritos, escrito donde pidió revisión de medidas cautelares, copias y la imposición de una multa a los defensores del imputado por no haber comparecido a la audiencia, y la omisión de señalar día y hora para la audiencia intermedia.

Aludió que en los recursos de queja 32/2022 y 47/2022 se había considerado que no se debía exigir a la parte quejosa que agotara el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por-



que existía una excepción conforme al artículo 61, último párrafo de la fracción XVIII, de la Ley de Amparo, relativa a que la procedencia de dicho recurso se sujetaba a interpretación adicional porque la queja no se ubicaba en el apartado denominado "recursos" sino dentro del título V, denominado "Sujetos del Procedimiento y sus Auxiliares", específicamente en el capítulo VII en el apartado denominado "Jueces y Magistrados".

Que en el título denominado "recursos" no se hacía referencia a la queja prevista en el artículo 135, ni existía ninguna disposición en ese título que remitiera a dicho artículo, esto es, el legislador "aisló" el recurso a otro capítulo.

Por lo que en atención al derecho humano a un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia en favor del justiciable, la omisión del Juez para celebrar la audiencia intermedia repercutía en el procedimiento jurisdiccional por lo que se actualizaba un caso de excepción al principio de definitividad por lo que el gobernado quedaba en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa (queja) o acudir directamente al juicio de amparo indirecto.

En esas condiciones, los Tribunales Colegiados contendientes para resolver el asunto respectivo, se vieron en la necesidad interpretativa a fin de establecer si procede o no agotar el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales previo a acudir al juicio de amparo indirecto.

Aunado a ello, en los criterios interpretativos en contienda se advierte que ante un mismo problema jurídico sometido a su consideración, los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones diferentes. Esto es, existe un punto de toque y diferendo en el criterio de los órganos jurisdiccionales resolutores.

El contexto descrito evidencia que por la discrepancia de las opiniones jurisdiccionales de los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Penal del Sexto Circuito, ha de resolverse si procede o no agotar el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales previo a acudir al juicio de amparo indirecto.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Debe prevalecer el criterio sustentado por este Pleno de Circuito en Materia Penal del Sexto Circuito, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan a continuación.



Como se ha visto en los antecedentes, la cuestión a resolver es: **"determinar si el quejoso debe, o no, agotar previamente al juicio de amparo, el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en contra de las omisiones de los Jueces de Control, para tener por satisfecho el principio de definitividad respecto de estas últimas, cuando se señalan como actos reclamados."**

Conviene precisar que conforme a lo expuesto, el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito, se decantan hacia que sí debe agotarse el principio de definitividad, esto es, interponer el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales previo a acudir al juicio de amparo, porque está expresamente señalado en la ley como el medio que debe agotarse cuando un juzgador de primera instancia no realiza un acto procesal dentro del plazo señalado por tal código, incluso, el precepto señala un plazo para subsanar dicha omisión o bien realizar un informe breve y conciso sobre las razones por la que no se ha verificado el acto procesal.

En oposición el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, sostiene que como el recurso de queja no está previsto en el apartado del código denominado "Recursos", ni existe disposición en ese título que remita a dicho artículo, se actualizaba lo plasmado en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo que alude a cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, por lo que el gobernado quedaba en libertad de elegir interponer el medio ordinario de defensa –queja– o acudir el forma directa al juicio de amparo indirecto.

Aquí es, oportuno traer a la vista la siguiente jurisprudencia:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO. De la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo se advierte que cuando





se trate de resoluciones de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado y, como excepción a ello, en el último párrafo contempla dos supuestos, relativos a cuando: a) la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o, b) su fundamento legal sea insuficiente para determinarla. Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues sólo obliga a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de 'fundamento legal insuficiente' y haya necesidad de acudir a una 'interpretación adicional' para determinar su procedencia; de lo contrario, el quejoso quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo. Por tanto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia sobre la procedencia del medio ordinario de defensa existente contra el acto reclamado, no se actualizan los supuestos de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo, aunado a que el carácter obligatorio de aquélla, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no posibilita que pueda ser objeto de análisis por un órgano de menor grado y, menos aún, que decida inaplicarla.<sup>50</sup>

De inicio, se considera oportuno traer a cuenta que el examen de las causas de improcedencia en el juicio de garantías es oficioso, y su estudio se lleva a cabo por el órgano jurisdiccional, lo hagan o no valer las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones, pues sólo por excepción, en los precisos casos que marca ahora el artículo 61 de la Ley de Amparo, puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional; incluso la Segunda Sala ha precisado que en aquellos casos en que sea manifies-

<sup>50</sup> Con número de registro digital: 2017808. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 86/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 971. Tipo: Jurisprudencia.



ta e indudable su actualización, es posible decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, fuera de la audiencia constitucional. Pero siempre poniendo en primer orden la más amplia protección de los derechos humanos y garantías del gobernado.

Ahora, la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo exige que, cuando se trate de resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

Esto es, la porción normativa en comento, consagra la figura conocida como principio de definitividad que rige al juicio de garantías, la cual encuentra su justificación en el hecho de que, al tratarse de un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional, el quejoso debe, previamente a su promoción, acudir a las instancias que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación; salvo los casos de excepción previstos legal y jurisprudencialmente.

En el caso particular, precisamente, el último párrafo de la fracción en análisis contempla, como excepciones a la obligación de agotar el principio de definitividad, dos supuestos, a saber:

- a) Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o,
- b) Cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinarla.

Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, pues fija las bases para que el quejoso sólo esté obligado a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa a través del cual tiene la posibilidad de recurrir el acto que le está causando agravio, no adolezca de "fundamento legal insuficiente" y tampoco haya necesidad de acudir a una "interpretación adicional" para determinar su procedencia; de lo contrario, quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo.



También es oportuno ahora traer a cuenta, de manera esencial, que sobre el acto de "interpretación" el Pleno del Tribunal Supremo, en su anterior integración, sostuvo que el Juez debe tener presentes dos elementos, consistentes en el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre su aplicación; pero si examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hará suponer que esa significación no es la real.

Y por suficiente regulación, debe entenderse aquella que da certeza jurídica a los gobernados de los requisitos que deben satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario cuando precisan impugnar un acto que consideran contrario a derecho; es decir, les garantiza el acceso a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido; permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si ha habido o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar una reparación.

Sobre esa base la Ley de Amparo sólo exime de la obligación de agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de "fundamento legal insuficiente" y haya necesidad de acudir a una "interpretación adicional" para determinar su procedencia.

En la especie, en el capítulo de Recursos ubicado en el título XII, capítulo I, Disposiciones Comunes, artículo 456, Reglas Generales del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se aduce expresamente al recurso de queja, sino sólo a la revocación y apelación, como enseguida se aprecia:

"Artículo 456. Reglas generales: La resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este Código.

"El derecho de recurrir corresponderá tan solo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.



"En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación según corresponda."

Si bien en el título denominado "recursos" no se alude a la queja, sino sólo a la apelación y revocación, ello obedece a que el título se refiere a cómo podrán ser recurridas las resoluciones judiciales, esto es, tiene como presupuesto que exista una resolución judicial a combatir.

Al efecto es oportuno determinar los siguientes conceptos:

"Resolución judicial: acto procesal de un Juez o tribunal destinado a atender a las necesidades del desarrollo del proceso o a su decisión.

"Actos procesales: especie de actos jurídicos realizados para la constitución, conservación, desarrollo, modificación o definición de una relación procesal.

"Actos procesales son, exclusivamente, los realizados del proceso.

"Los actos procesales son las manifestaciones de la voluntad emitidos por los órganos personales de jurisdicción, por el Ministerio Público, por las partes y por quienes tienen en el proceso alguna intervención legítima (v.gr., los testigos y peritos)."<sup>51</sup>

Luego, si el artículo 135 refiere que procederá queja en contra del juzgador natural por no realizar un acto procesal, es inconcuso que en la especie dicho recurso no podía estar incluido en el título de recursos si en éste sólo se alude a aquellos que proceden en contra de las resoluciones judiciales.

Esto es, el legislador contempló en un capítulo los recursos que procedían contra las determinaciones judiciales.

<sup>51</sup> *Diccionario de derecho*. Rafael de Pina. Rafael de Pina Vara. Editorial Porrúa. Décimo Novena Edición. Páginas 442 y 55.



Y decidió colocar en el apartado de "Jueces y Magistrados" el recurso de queja procedente en contra de las omisiones de los Jueces.

Entonces, es válido afirmar que la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no requiere interpretación adicional del precepto, porque en atención a lo que sobre el acto de "interpretación" sostuvo el Pleno del Tribunal Supremo, en su anterior integración, es que se debe tener presente el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre su aplicación; pero si examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hará suponer que esa significación no es la real. Por ello, se afirma que en el caso el sentido gramatical del artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales es acorde con el fin que persigue –reparar las omisiones de los Jueces–.

Y si por suficiente regulación, debe entenderse aquella que da certeza jurídica a los gobernados de los requisitos que deben satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario cuando precisan impugnar un acto que consideran contrario a derecho; es decir, les garantiza el acceso a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido; permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si ha habido o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar una reparación. Entonces el numeral 135 citado que regula la queja constituye un medio de impugnación efectivo, dado que está expresamente establecido para subsanar las omisiones de los Jueces, y a través de él puede obtenerse el dictado del acto omitido.

Así las cosas, se estima que previo a la promoción del juicio de amparo debe agotarse el recurso de queja en mención, porque además la "omisión" a la que éste se refiere no es autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como, por ejemplo, la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite; dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento



en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto.

Recapitulando, si el acto reclamado en la vía constitucional, cuenta con una regulación específica y un medio de defensa en el Código Nacional de Procedimientos, existe y es legal la carga del quejoso de agotar el medio de impugnación ordinario previsto en dicha ley.

Ello, porque en la Ley de Amparo se advierte inmerso el principio de definitividad, como requisito de procedencia del juicio de amparo, el cual constituye la obligación procesal de los gobernados consistente en que, antes de promover la acción constitucional, se deben agotar los medios de defensa legales ordinarios que tengan por efecto modificar, revocar o nulificar el acto que se reclama, siempre que no se actualice una de las hipótesis de excepción consignadas en el precepto relativo.

Sin que lo hasta aquí dicho pueda ser interpretado como una transgresión a los derechos de los gobernados de una pronta impartición de justicia; pues lo cierto es que el establecimiento de esos mecanismos de defensa en la ley ordinaria tiene como finalidad el brindar un medio de impugnación fácil y rápido para la impartición de justicia.

**SSEXTO.—Jurisprudencia que debe prevalecer.** Por las razones apuntadas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, 218, 225 y 226, fracción III, y párrafos último y penúltimo, de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito, al tenor de la tesis redactada como sigue:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PARA TENERLO POR SATISFECHO, PREVIO A INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN CONTRA DE LAS OMISIONES DE LOS JUECES DE CONTROL, CUANDO ESTAS OMISIONES CONSTITUYEN EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones distintas al analizar si para tener por satisfecho el principio de defi-



nitividad, previo a interponer el juicio de amparo indirecto el quejoso debe o no agotar el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales en contra de las omisiones de los Jueces de Control, cuando éstas se señalan como acto reclamado, ya que mientras para dos de ellos sí debe agotarse el recurso de queja, para el otro puede acudir directamente al juicio de amparo porque la procedencia de dicho recurso está sujeta a una interpretación adicional, en tanto que el referido recurso no se ubica en el apartado de "Recursos" del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino en el denominado "Jueces y Magistrados".

**Criterio jurídico:** El Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito determina que sí debe agotarse el principio de definitividad, esto es, sí es necesario interponer el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contra el juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por el citado código, dado que dicho precepto no requiere interpretación adicional.

**Justificación:** El artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales refiere que procederá el recurso de queja en contra del juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal. Ahora bien, el hecho de que dicho recurso no esté incluido en el título de "Recursos" del Código referido, obedece a que en éste el legislador sólo aludió a los que proceden en contra de las resoluciones judiciales, y no contra omisiones. Luego, no se requiere interpretación adicional del precepto en atención a lo que sostuvo sobre el acto de "interpretación" el Pleno de la Suprema Corte en su anterior integración, esto es, que se debe tener presente el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre su aplicación, pero si examinados los propósitos del legislador se encuentra una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hará suponer que esa significación no es la real. En el caso, el sentido gramatical del artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales es acorde con el fin que persigue –reparar las omisiones de los Jueces–. Además, si por suficiente regulación debe entenderse aquella que da certeza jurídica a los justiciables sobre los requisitos que deben satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario cuando precisan impugnar un acto que consideran contrario a derecho, es decir, les garantiza el acceso a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel



que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si ha habido o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar una reparación, entonces el recurso de queja previsto en el artículo 135 citado constituye un medio de impugnación efectivo, dado que está expresamente establecido para subsanar las omisiones de los Jueces, y a través de éste puede obtenerse el pronunciamiento omitido.

## PLENO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Penal del Sexto Circuito. 25 de octubre de 2022. Mayoría de dos votos de los Magistrados Arturo Mejía Ponce de León, presidente, y Alejandra Jarquín Carrasco. Disidente Manuel Díaz Infante Márquez, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Mejía Ponce de León. Secretaria: Liliana Alejandrina Martínez Muñoz.

### Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver la queja 110/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver la queja 36/2022, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver las quejas 32/2022, 47/2022 y 60/2022.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de Circuito

### RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe contradicción de tesis** en relación con el recurso de queja 49/2020 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, con los recursos de queja 36/2022 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, y los recursos de queja 32/2022, 47/2022 y 60/2022 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Sí** existe la contradicción de tesis entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito al resolver el recurso de queja 110/2021, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito,





en relación con el recurso de queja 36/2022, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al pronunciarse sobre los recursos de queja 32/2022, 47/2022 y 60/2022.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados que integran el Pleno de Circuito de la materia y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron y firman por mayoría de votos los Magistrados Arturo Mejía Ponce de León, presidente y ponente y Alejandra Jarquín Carrasco, integrantes del Pleno de Circuito en Materia Penal del Sexto Circuito, contra el voto particular del Magistrado Manuel Díaz Infante Márquez, quienes firman ante la secretaria de Acuerdos María del Rocío Moctezuma Camarillo.

**La suscrita licenciada María del Rocío Moctezuma Camarillo, certifica que los datos testados en la versión pública de la contradicción de tesis dictada en el expediente 3/2022 del índice de este Pleno de Circuito, corresponden a información confidencial, de conformidad con el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2020 (10a.), PC.III.P. J/22 P (10a.), 2a./J. 86/2018 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y 2a./J. 73/2014 (10a.) y aislada I.11o.C.65 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas, 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas, 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 36/2007-PL, 325/2015 y 64/2014 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 293; en el *Semanario Judicial de la Fede-*



ración de los viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1053 y 9, Tomo II, agosto de 2014, página 872, con números de registro digital: 21717, 26269 y 25151, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Manuel Díaz Infante Márquez respecto de la contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Penal del Sexto Circuito.

El suscrito concuerda con el proyecto en el sentido de que sí hay contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver los dos primeros en diversos recursos de queja, que para acudir al juicio de amparo cuando se reclame una omisión del juzgador de primera instancia en el procedimiento penal, debe agotarse el principio de definitividad promoviendo el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en tanto que el tercero al resolver también diversos recursos de queja lo hizo en el sentido de que no era necesario agotar el recurso de queja previsto en el numeral antes señalado para acudir al amparo en los casos y a mencionados.

Sin embargo, y con el debido respeto, me permito disentir de la propuesta del proyecto, pues además de que el recurso de queja no está previsto en el capítulo de recursos del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que ya de por sí implica una dificultad para el justiciable para enterarse de la existencia de dicho recurso, sino que está previsto en un capítulo denominado Jueces y Magistrados, lo que puede hacer suponer al justiciable común que las disposiciones ahí comprendidas están dirigidas a las responsabilidades a cumplir por estos funcionarios en la labor jurisdiccional, dificultándole con ello el cercioramiento de la existencia legal de dicho recurso, lo que no lo hace sencillo y accesible.

Pero lo más importante estriba en que en el capítulo I del título XII del citado ordenamiento, específicamente se establece en el párrafo cuarto del artículo 456 que: "*En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación según corresponda*", lo que se traduce en que en el procedimiento penal no existen otros recursos más que los ahí nombrados, por lo que al justiciable, ante eso no se le puede obligar a que tenga un conocimien-



to completo de toda la ley y de tenerlo a que interprete que la restricción del último párrafo del artículo 456 no impide que pueda interponer el recurso de queja previsto en el artículo 135 del referido Código Nacional de Procedimientos Penales.

No es obstáculo a esta conclusión que el artículo 456 multicitado establezca en su párrafo primero que "*las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este código*", y que en los casos en los que se emitieron las ejecutorias de amparo que originaron la contradicción de tesis que nos ocupa, no se trate de una resolución judicial sino de una omisión de proveer de la autoridad judicial, pues el hecho de que los recursos de revocación y de apelación a que se refiere el párrafo cuarto de dicho dispositivo, estén constreñidos a las resoluciones judiciales, lo que además resulta lógico porque no se puede revocar o modificar algo que no ha acontecido, no implica nulificar lo dispuesto en el párrafo cuarto en el sentido de que en el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, pues al referirse al procedimiento penal, este incluye todo lo que se regula en el procedimiento penal, sin excepción.

Tampoco es obstáculo el que exista criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la procedencia del recurso de queja, pues la sola procedencia no implica su obligatoriedad para acudir al juicio de amparo, pues por ejemplo también es procedente el recurso de apelación en relación con el auto de vinculación a proceso, pero ello no impide que se pueda acudir al Juez de amparo sin agotar ese recurso.

En esta tesitura, mi opinión en el caso que nos ocupa, es que no es obligatorio promover el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, antes de acudir al juicio de amparo, cuando se reclame una omisión de realizar un acto procesal por parte de la autoridad jurisdiccional, que actué en un procedimiento penal regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

**La suscrita licenciada María del Rocío Moctezuma Camarillo, certifica que los datos testados en la versión pública «del voto» de la contradicción de tesis dictada en el expediente 3/2022 del índice de este Pleno de Circuito, corresponden a información confidencial, de conformidad con el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PARA TENERLO POR SATISFECHO, PREVIO A INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN CONTRA DE LAS OMISIONES DE LOS JUECES DE CONTROL, CUANDO ESTAS OMISIONES CONSTITUYEN EL ACTO RECLAMADO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones distintas al analizar si para tener por satisfecho el principio de definitividad, previo a interponer el juicio de amparo indirecto el quejoso debe o no agotar el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales en contra de las omisiones de los Jueces de Control, cuando éstas se señalan como acto reclamado, ya que mientras para dos de ellos sí debe agotarse el recurso de queja, para el otro puede acudir directamente al juicio de amparo porque la procedencia de dicho recurso está sujeta a una interpretación adicional, en tanto que el referido recurso no se ubica en el apartado de "Recursos" del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino en el denominado "Jueces y Magistrados".

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito determina que sí debe agotarse el principio de definitividad, esto es, sí es necesario interponer el recurso de queja previsto en el artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contra el juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal dentro del plazo señalado por el citado código, dado que dicho precepto no requiere interpretación adicional.

Justificación: El artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales refiere que procederá el recurso de queja en contra del juzgador de primera instancia por no realizar un acto procesal. Ahora bien, el hecho de que dicho recurso no esté incluido en el título de "Recursos" del código referido, obedece a que en éste el legislador sólo aludió a los que proceden en contra de las resoluciones judiciales, y no contra omisiones. Luego, no se requiere interpretación adicional del precepto en atención a lo que sostuvo sobre el acto de "interpretación" el Pleno de la Suprema Corte en su anterior integración, esto es, que se debe tener presente el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre su



aplicación, pero si examinados los propósitos del legislador se encuentra una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hará suponer que esa significación no es la real. En el caso, el sentido gramatical del artículo 135 del Código Nacional de Procedimientos Penales es acorde con el fin que persigue –reparar las omisiones de los Jueces–. Además, si por suficiente regulación debe entenderse aquella que da certeza jurídica a los justiciables sobre los requisitos que deben satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario cuando precisan impugnar un acto que consideran contrario a derecho, es decir, les garantiza el acceso a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si ha habido o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar una reparación, entonces el recurso de queja previsto en el artículo 135 citado constituye un medio de impugnación efectivo, dado que está expresamente establecido para subsanar las omisiones de los Jueces, y a través de éste puede obtenerse el pronunciamiento omitido.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

PC.VI.P. J/4 P (11a.)

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Penal del Sexto Circuito. 25 de octubre de 2022. Mayoría de dos votos de los Magistrados Arturo Mejía Ponce de León, presidente, y Alejandra Jarquín Carrasco. Disidente: Manuel Díaz Infante Márquez, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Mejía Ponce de León. Secretaria: Liliana Alejandrina Martínez Muñoz.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver la queja 110/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver la queja 36/2022, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver las quejas 32/2022, 47/2022 y 60/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO. ES INAPLICABLE A LAS ESTACIONES DE SERVICIO DE COMBUSTIBLE (GASOLINERAS) QUE IMPUGNAN UNA LICENCIA EMITIDA EN FAVOR DE OTRA PARA CONSTRUIR, DENTRO DE UNA DISTANCIA NO PERMITIDA LEGALMENTE, UN DIVERSO ESTABLECIMIENTO CON EL MISMO GIRO COMERCIAL.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 16/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO,  
QUINTO Y SEXTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL TERCER CIRCUITO. 28 DE NOVIEMBRE DE 2022. UNANI-  
MIDAD DE SIETE VOTOS DE LA MAGISTRADA SILVIA ROCÍO  
PÉREZ ALVARADO, ASÍ COMO DE LOS MAGISTRADOS  
OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA, JESÚS DE ÁVILA HUERTA,  
RENÉ OLVERA GAMBOA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, ROBERTO  
CHARCAS LEÓN Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. PONENTE:  
OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA. SECRETARIOS: VÍCTOR MA-  
NUEL LÓPEZ GARCÍA Y CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ  
MONTERO.

Zapopan, Jalisco. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión ordinaria (virtual) correspondiente al **veintiocho de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**1. SENTENCIA**, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de criterios **16/2022**, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Quinto y Sexto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo números 205/2021, 121/2020 y 10/2017, de sus respectivos índices; y,

RESULTANDO:

**2. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de criterios.**

**3.** Mediante oficio electrónico \*\*\*\*\*, firmado por la secretaria de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito,



se remitió el escrito firmado por \*\*\*\*\*, apoderado general judicial para pleitos y cobranzas y actos de dominio de la empresa denominada "\*\*\*\*\*", **Sociedad Anónima de Capital Variable**, como parte tercera interesada dentro de los autos del amparo directo 205/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mediante el cual denunció una posible contradicción de criterios, entre los sustentados por ese órgano jurisdiccional, frente a los diversos sostenidos por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos directos 10/2017 y 121/2020, de sus respectivos índices.

#### 4. SEGUNDO.—Admisión de la contradicción de tesis.

5. Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintidós, la presidencia de este Pleno de Circuito tuvo por recibida la denuncia respectiva, admitiéndola a trámite con el número de expediente de contradicción de criterios 16/2022 (anteriormente contradicción de tesis), de conformidad con los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en congruencia con el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

6. Al respecto, en la misma determinación se fijó como posible punto de contradicción el señalado en la denuncia respectiva, a saber:

*"SI EL INTERÉS QUE ASISTE A UNA NEGOCIACIÓN MERCANTIL (PERSONAL MORAL) PARA INSTAR EL JUICIO DE NULIDAD EN CONTRA DE LA EMISIÓN DE AUTORIZACIONES QUE PERMITEN EL EMPLAZAMIENTO DE OTRA NEGOCIACIÓN CON GIRO SIMILAR CORRESPONDE A UN INTERÉS JURÍDICO O SI, POR EL CONTRARIO, CORRESPONDE A UN INTERÉS LEGÍTIMO" y*

*"SI UNA PERSONA MORAL QUE DESEMPEÑA ACTIVIDADES COMERCIALES Y DE SERVICIOS DEBE AGOTAR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO PREVIO A LA INTERPOSICIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL, CUANDO DICHA PERSONA MORAL CONTROVIERTA LA VALIDEZ DE LAS LI-*



*CENCIAS Y AUTORIZACIONES QUE FUERON EMITIDAS PARA LA EDIFICACIÓN DE OTRA NEGOCIACIÓN QUE PRETENDE DESEMPEÑAR EL MISMO GIRO, EN SUPUESTA CONTRAVENCIÓN DE LOS REQUISITOS LEGALES APLICABLES."*

7. En el propio auto admisorio, la presidencia de este Pleno solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes, la información necesaria para la debida integración del asunto; y, de igual manera, con fundamento en el artículo (sic) 6, fracción VI, y 14, segundo párrafo, del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se ordenó emitir el aviso correspondiente a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara a este Pleno de Circuito sobre la existencia de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del país que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de criterios.

**8. SEGUNDO (sic).—Trámite, turno de la contradicción de criterios y sesión virtual.**

**9. Trámite.** Por acuerdo de dos de septiembre de dos mil veintidós, se tuvieron por recibidas las comunicaciones oficiales en donde se acompañaron las sentencias reclamadas y las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo directo 205/2021 y 10/2017 de la estadística de los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito; así como la ejecutoria que recayó en el amparo directo 121/2020, del índice del Sexto Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito. En donde, además, la presidencia de dichos Tribunales Colegiados informó que el criterio sostenido en dichos asuntos seguía vigente.

**10.** En el mismo proveído de presidencia, se tuvo al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando por oficio \*\*\*\*\*, que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos, tanto en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, como en los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, **no**





se advirtió la existencia de algún asunto que guardara relación con la temática que aquí se plantea.

**11. Turno.** Previa solicitud, por acuerdo de tres de octubre de dos mil veintidós, se recibió la sentencia reclamada dentro de los autos del juicio de amparo directo 121/2020, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y, consecuentemente, al considerarse debidamente integrado el asunto, se ordenó turnar los autos de la presente contradicción de criterios al Magistrado Oscar Hernández Peraza, adscrito al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para que procedería (sic) a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**12. Sesión virtual.** Este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sesionará y resolverá el presente asunto, de conformidad con el "ACUERDO GENERAL DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE ABROGA LOS ACUERDOS DE CONTINGENCIA POR COVID-19 Y REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS Y SOLUCIONES DIGITALES COMO EJES RECTORES DEL NUEVO ESQUEMA DE TRABAJO EN LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PROPIO CONSEJO", punto "CUARTO", artículo 30, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión extraordinaria de trece de octubre de dos mil veintidós, que disponen:

"CUARTO. Se reforman los artículos 2, fracciones II, XII a XIV, XX, XXV y XXXI; 3; 4; 9; 10, párrafo primero; 12, párrafo primero; 22; 23; 24; 26; 27, párrafos primero y último; 28, fracción XI; 30; 31, párrafos primero y quinto; 33; 36, párrafos segundo y tercero; 37; 40; 61, párrafo segundo; 62, párrafo primero y fracción I; 64, párrafo tercero; la denominación del capítulo séptimo; 68, párrafo primero; 69; 70; la denominación del capítulo octavo; 71; 72; 76, último párrafo; 80; 81; 82; 84, último párrafo; 85; 89, último párrafo; 91, último párrafo; 92, párrafo segundo; 95, último párrafo; la denominación del capítulo décimo primero; 101, párrafo primero; 107, párrafo primero; 109; 111, párrafo segundo; y 113; y se adicionan las fracciones VI Bis, XI Bis, XX Bis y XXXI Bis al artículo 2; las fracciones XI y XII al artículo 3; un último párrafo al artículo 14; los artículos 26 Bis; 26 Ter; 41 Bis; 72 Bis; 72 Ter; 77 Bis; 78 Bis; 78 Ter; y se deroga el último párrafo del artículo 28



del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, para quedar como sigue:

"...

"Artículo 30. Los Tribunales Colegiados y los Plenos Regionales podrán celebrar sesiones utilizando el Sistema Electrónico del CJF que permita la celebración de videoconferencias, para lo cual deberán atender en lo que corresponda a lo previsto en el presente acuerdo y en el anexo técnico. Con independencia de la solución digital utilizada, en lo relativo a los lineamientos que regulan las sesiones resulta aplicable lo señalado en los Acuerdos Generales 16/2009 y 8/2015; salvo por lo que hace a la presencia física de sus participantes y del público quienes participarán virtualmente en la sesión de conformidad con lo dispuesto en el presente acuerdo y su anexo."

**13.** Además, con fundamento en el artículo 30 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite del expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

#### CONSIDERANDO:

#### **14. PRIMERO.—Competencia.**

**15.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo primero transitorio<sup>1</sup> del decreto de reformas publicado en

---

<sup>1</sup> **Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del



el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio<sup>2</sup> 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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite y resolución del presente asunto se rige por los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por distintos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

**16.** Asimismo, se surte la competencia de este Pleno de Circuito para conocer de la presente contradicción de criterios conforme a lo dispuesto en el punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación", cuya parte conducente establece lo siguiente:

"PRIMERA. En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los

---

presente decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)

<sup>2</sup> "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta en tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."<sup>3</sup>

## 17. SEGUNDO.—**Legitimación.**

18. Con fundamento en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, el nombrado **\*\*\*\*\***, apoderado general judicial para pleitos y cobranzas y actos de dominio de la empresa denominada **\*\*\*\*\***, tiene legitimación necesaria para tal efecto, por ser la parte tercera interesada dentro de uno de los asuntos materia de la denuncia.

19. Sirve de apoyo a lo anterior, por su contenido jurídico, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."<sup>4</sup>

## 20. TERCERO.—**Criterios contendientes.**

21. Por cuestión de metodología, en principio resulta oportuno dar a conocer los antecedentes y consideraciones sustanciales en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para emitir sus respectivas resoluciones.

**PRIMERA POSTURA: JUICIO DE AMPARO DIRECTO 10/2017, DEL ÍNDICE DEL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

<sup>3</sup> Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>4</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227. Registro digital: 168488.



## Demanda de nulidad y sentencia reclamada.

- \*\*\*\*\* , como administrador general único de la persona moral denominada \*\*\*\*\* Sociedad Anónima de Capital Variable y \*\*\*\*\* , promovieron conjuntamente juicio de nulidad en contra del director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco y del presidente municipal de dicho Ayuntamiento, de quienes reclamaron la emisión de la licencia de construcción \*\*\*\*\* de cuatro de septiembre de dos mil doce, emitida por el diverso director de Obras Públicas, en favor de la empresa \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, aduciendo que la misma fue emitida sin cumplir con los requisitos previos que exige la ley.

- El conocimiento del asunto le correspondió a la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco (actualmente Tribunal de Justicia Administrativa), quien admitió a trámite la demanda correspondiente, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* ; se tuvo como tercera interesada a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, y se emplazó a las autoridades demandadas.

- Una vez que las autoridades contestaron su demanda –a lo cual se adhirió la tercera interesada–, la parte actora amplió su demanda respecto del dictamen de trazos, usos y destinos específicos identificado con el número de expediente \*\*\*\*\* , así como la licencia de edificación de construcción número \*\*\*\*\* , y como nueva autoridad demandada al director de Planeación y Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, a quien se le emplazó (al igual que a la tercera interesada), a efecto de que comparecieran a juicio para otorgar la contestación respectiva, hecho que sólo acató la tercera interesada.

- Por acuerdo de nueve de abril de dos mil catorce, se tuvo a la representación de las autoridades demandadas informando que, ante la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal se encontraba sustanciándose el juicio de lesividad \*\*\*\*\* ; motivo por el cual se ordenó tramitar el incidente de acumulación de autos.

- Ese juicio de lesividad había sido intentado por el Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, en contra del acto administrativo (licencia), emitido en favor de la em-



presa \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su administradora única, respecto de los siguientes actos: i) dictamen de trazos, usos y destinos específicos identificado con el número de expediente \*\*\*\*\*; ii) licencia de construcción para el movimiento de tierra \*\*\*\*\* , número de control \*\*\*\*\*; iii) licencia de construcción \*\*\*\*\* , número de control \*\*\*\*\*; iv) oficio \*\*\*\*\* de diez de febrero de dos mil doce, consistente en el dictamen para la construcción de Estación de Servicio emitido por la Dirección de Protección Civil y Bomberos del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco; y v) el oficio \*\*\*\*\* , del diecisiete de enero de dos mil doce, emitido por la Dirección de Ecología del mismo Ayuntamiento.

- Por interlocutoria de veintinueve de agosto de dos mil catorce, se autorizó su acumulación al juicio (sic) expediente \*\*\*\*\* , del índice de la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo. Así, una vez agotados los trámites procesales correspondientes, el seis de marzo de dos mil quince se dictó la sentencia relativa, mediante la cual se declaró la improcedencia de la causa y, por consiguiente, se ordenó el sobreseimiento en el juicio y su acumulado, por actualizarse las causas de improcedencia previstas en las fracciones I y IV del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, por lo siguiente:

- En el juicio \*\*\*\*\* , por actualizarse la causa relativa a la no afectación de los intereses jurídicos del demandante; y,

- En el juicio de lesividad \*\*\*\*\* , por actualizarse la causa relativa al consentimiento expreso o tácito, respectivamente.

- No conforme con lo anterior, tanto la parte actora como las autoridades demandadas interpusieron recurso de apelación ante el Pleno de Tribunal de lo Administrativo de la entidad, quien al efecto formó el expediente pleno \*\*\*\*\* y, agotada la instrucción, el cinco de noviembre de dos mil quince se dictó la sentencia relativa, mediante la cual, ante la ineficacia de los agravios, se confirmó la resolución recurrida.

- Frente a esa decisión, la parte actora presentó juicio de amparo en la vía directa, formándose el expediente 364/2016 y su adhesivo, de la estadística del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien



luego de sustanciar el procedimiento respectivo, en sesión ordinaria de catorce de octubre de dos mil dieciséis, determinó conceder el amparo solicitado, para el efecto de que el Pleno del tribunal responsable atendiera el agravio que le fue expuesto, inherente a los alcances y aplicación del artículo 9o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en relación con el diverso 357 del Código Urbano.

- En cumplimiento a lo anterior, el Pleno del Tribunal de lo Administrativo, luego de dejar insubsistente su resolución de cinco de noviembre de dos mil quince, dentro del expediente \*\*\*\*\* , emitió una nueva resolución el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, mediante la cual, ante la ineficacia de los agravios propuestos, confirmó el fallo inicialmente impugnado.

#### **Amparo directo 10/2017 (materia de contradicción).**

- No conforme con esa determinación, la misma parte actora \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su administrador general único, promovió juicio de amparo en la vía directa; respecto del cual le correspondió conocer el mismo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 10/2017, y agotada la instrucción, el asunto se resolvió en sesión de cinco de octubre de dos mil diecisiete, con el siguiente punto resolutivo:

"Único.—La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a la parte quejosa \*\*\*\*\* , SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, respecto de la sentencia definitiva dictada el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por la responsable dentro del expediente pleno \*\*\*\*\* de su índice, por los motivos y razones que sustentan el considerando sexto de esta ejecutoria."

- Para arribar a esa decisión, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en principio, anunció como fundados los conceptos de violación *—analizados conjuntamente—*, en tanto que la finalidad o la intención de la parte actora en el juicio de nulidad de origen, que es el fundamento y sustento de la impugnación de la licencia de construcción \*\*\*\*\* , emitida por el director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, en favor de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, sí resultaba ser un



factor determinante que el juzgador debió tomar en consideración al momento de ponderar si la actora-quejosa tenía la obligación o no de observar el procedimiento previsto en el artículo 357 del Código Urbano de la entidad, de manera previa al juicio de nulidad, a efecto de que en dicho procedimiento se determinara y obtuviera el interés jurídico cuya ausencia, expuso la responsable, generó el sobreseimiento decretado en la resolución reclamada.

• Para hacerse cargo de la anterior decisión, el Tribunal Colegiado explicó que la actora-quejosa formuló sus conceptos de violación bajo tres perspectivas:

"**La primera**, a partir de la legitimación que asegura tener su representada para comparecer al juicio administrativo de origen;

"**La segunda**, inherente al principio de definitividad que argumenta, rige al acto administrativo cuya nulidad demandó ante el tribunal responsable; y,

"**La tercera**, relacionada con el estudio de fondo y procedencia de las prestaciones que demanda en el juicio de origen (inherentes a la nulidad de la licencia de construcción \*\*\*\*\*)."

• En relación con lo anterior, el órgano jurisdiccional contendiente precisó que los dos primeros cuestionamientos debían analizarse preferentemente por prelación lógica, por tratarse de aspectos relacionados con la procedencia del juicio; mientras que el restante, con el fondo objeto de la controversia. En cuanto al primer segmento de alegaciones, el Tribunal Colegiado explicó:

"... **en los conceptos de violación que refieren a la procedencia del juicio administrativo**, se advierte que la impetrante hace énfasis en que la finalidad o intención que tiene para impugnar la comentada licencia de construcción, radica en la defensa de un interés patrimonial, y el cumplimiento a las disposiciones y normas de protección civil estatal y del Municipio de Tonalá, Jalisco, mas no porque tenga como objetivo proteger en el bien jurídico que refiere y tutela el procedimiento que se contiene en el artículo 357 del Código Urbano de esta entidad (consistente en la preservación de la calidad de vida o el entorno residencial), cuya observancia le exige el tribunal responsable; por lo





que estima, el interés jurídico para la procedencia de sus pretensiones en el juicio de nulidad administrativo de origen no tiene porqué emerger de realizar previamente tal acción.

"En este sentido, expone la parte quejosa, su actividad preponderante (como prestadora de servicios en la modalidad de expendio de gasolina) aun y cuando no sea una de carácter estrictamente industrial, así como su calidad de vecino del área respectiva, no deben ser factores determinantes para que el tribunal responsable la remita a la instauración del citado procedimiento a efecto de obtener el interés jurídico necesario en la impugnación de la comentada licencia de construcción."

- El Tribunal Colegiado declaró fundados los anteriores argumentos. Para ello, recordó que, acorde con los antecedentes del caso en estudio, el Tribunal Pleno responsable, al atender el agravio relativo a que, si el contenido del artículo 9o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco resultaba aplicable o no al supuesto contenido en el diverso numeral 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco (*en relación con la expedición de la licencia de construcción impugnada en el juicio de nulidad de origen*), determinó que el procedimiento que regula ese segmento normativo, no constituye un medio de defensa o un recurso previsto en la ley ordinaria –*como parte de la instancia impugnativa de algún procedimiento administrativo*–, sino que se trata del ejercicio de una acción autónoma y específica, obligada a agotar, en la que se decidirá si existe o no un derecho sustantivo que resulte afectado por el acto administrativo respectivo y, con ello, el interés jurídico necesario para acudir al juicio de nulidad, por lo que si la parte impetrante no agotó esa instancia, tampoco acreditó el interés necesario en el juicio administrativo de origen.

- En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno responsable, en lo que interesa, hizo las acotaciones siguientes en su sentencia:

"Que la actora '\*\*\*\*\*', es una sociedad anónima cuyo objeto es la operación de una estación de servicio (compra, venta de gasolina, diésel, lubricantes y derivados del petróleo), conforme a su acta constitutiva y la licencia de giro  
\*\*\*\*\*".



"Que la demandante no se dedica a operaciones que concurren a la transformación de materias primas y producción de riqueza y bienes de consumo elaborados en forma mecanizada, masiva o artesanal, sino que sus instalaciones se consagran en la prestación de un servicio, como lo es el expendio de combustibles, tal cual lo determina el artículo 27, fracción (sic) V, inciso c), y VI, del citado Reglamento Estatal de Zonificación.

"Que la demandante se constituye en vecino que reclama una edificación que tilda de ilegal al contravenir disposiciones legales en materia de desarrollo urbano.

"Que por ello, previo a demandar, debió ejercer ante las autoridades administrativas competentes, el derecho conocido como denuncia ciudadana o vecinal previsto a favor de los propietarios de un área residencial afectado por alguna construcción derivada de los cambios de uso de suelo que transgrede el entorno habitacional de los residentes del área población respectiva y que se contiene en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco.

"Que, por ende, no se trata de un giro industrial para que opere en su favor la excepción que refiere la tesis de rubro: 'DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO. LAS EMPRESAS QUE REALIZAN ACTIVIDADES INDUSTRIALES NO ESTÁN OBLIGADAS A SEGUIR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 169 Y 170 DE LA LEY RELATIVA, PREVIO A INSTAR LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE ANTE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL (INAPLICABILIDAD DE LA TESIS III.2o.A.113 A).'."

• Al respecto, el Quinto Tribunal Colegiado emprendió un análisis comparado de los artículos 169 y 170 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (vigente hasta el 1o. de enero de 2019) y del diverso numeral 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, de donde coligió lo siguiente:

"... el contenido de los referidos ordenamientos sobre el tema que interesa (derecho de los habitantes y propietarios de predios que se consideren afectados por actos que originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos), es notoriamente similar en ambas legislaciones; por lo que los



criterios empleados por la responsable, e invocados por la impetrante (contenidos en las referidas tesis III.2o.A.113 A, y III.2o.A.202 A), prevalecen y son vigentes para resolver la problemática que nos ocupa pues, se insiste, no se contraponen con la vigente y actual legislación aplicable."

- Así, en lo que interesa, el tribunal responsable, al interpretar tales criterios, expuso que la actividad preponderante que desarrolla la persona moral quejosa (servicio de venta de combustibles), no puede equipararse a la transformación de materias primas y producción de riqueza y bienes de consumo elaborados en forma mecanizada, masiva o artesanal, para ser considerada como una de naturaleza industrial, quienes están exentos de acudir al procedimiento que se contiene en el artículo 357 del Código Urbano del Estado de Jalisco, por lo que tal excepción, dijo, no le resulta aplicable.

- Sin embargo, el contendiente razonó que la óptica del tribunal responsable fue limitada y confinada a valorar únicamente la actividad preponderante que realiza la quejosa para determinar que, al no ser una de naturaleza industrial, sino una de servicios –*expedio de combustibles*–, no se podía ubicar en el supuesto de excepción que refiere la tesis III.2o.A.202 A; pero que la responsable nunca consideró que, precisamente, acorde a la actividad de la actora, la intención para impugnar el acto administrativo, no radica en la defensa del entorno residencial ni calidad de vida de los asentamientos humanos, aun y cuando sea vecina de dicho entorno, respecto del cual "... no aplica por extensión ni por analogía dicho derecho y, por ende, no está obligada a seguir el procedimiento previsto en tales preceptos."

- Que no debía perderse de vista, que la finalidad de una empresa con actividades eminentemente industriales, para impugnar actos de autoridad administrativa que estimen contrarios a derecho, no se encuentra vinculada al "... derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, ...", porque conforme al criterio III.2o.A.202 A, "... cuando la afectación recae en una empresa que realiza actividades industriales, no aplica por extensión ni por analogía dicho derecho y, por ende, no está obligada a seguir el procedimiento previsto ... en tanto prevé hipótesis diversas que no aplican a empresas con la característica indicada."



- De ahí que el origen de una impugnación proveniente de una persona (física o moral) que realiza actividades empresariales o industriales, tiene como origen el resentir un menoscabo en su patrimonio, lo que conlleva el resguardo y tutela a un interés de tipo meramente económico; por lo que la finalidad que tienen para impugnar ese tipo de actos administrativos, es de naturaleza distinta a aquella que resguarda el comentado artículo 357 del Código Urbano del Estado de Jalisco, consistente en la preservación del entorno residencial o calidad de vida de sus habitantes, pues estos aspectos les resultan indiferentes y ajenos a su actividad industrial, en tanto que no son el propósito de su objeto social.

- Que por ello se entiende que aun y cuando las empresas o industrias compartan la calidad de propietarios y/o vecinos del predio afectado con el acto administrativo cuya nulidad se pretende, no es tal característica la que incide para que prospere la aludida excepción en acudir a dilucidar su interés jurídico en el referido procedimiento que contempla el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco pues, como vemos, si bien la actividad que realiza es la que marca el parámetro para ello, no menos cierto es que dicha actividad no puede desvincularse ni entenderse sin la intención o finalidad que conlleva tal impugnación, pues basta precisar que su propósito no radica en la preservación del entorno residencial o su calidad de vida de los habitantes del área donde comparte su asentamiento, sino en aquella que afecta en exclusiva su patrimonio y que buscan tutelar.

- Que el desarrollo de una actividad distinta a la mera calidad de habitante del entorno, también coloca a la impetrante, aunque no realice una actividad eminentemente industrial (entendida, como lo precisó la responsable, una dedicada a la transformación de materias primas), sino una de prestación de servicios –en específico venta de combustibles–, en un plano de circunstancias distintas de quienes sí buscan defender y preservar el entorno residencial en el que habitan (pues es este aspecto el que les proporciona el derecho a la calidad de vida que resguarda el comentado ordinal); y que, precisamente, por la naturaleza de la actividad comercial que desarrolla la impetrante, aun y cuando resulte vecino del área afectada, no es habitante del mismo y que el acto administrativo de la autoridad, tan sólo le perjudica en su patrimonio.



- Luego, ningún obstáculo debe presentar la aplicación de la comentada excepción que refieren los analizados criterios (III.2o.A.113 A y III.2o.A.202 A), a favor de aquellas personas que tengan un interés ajeno y/o diverso a la defensa de los derechos de preservación del entorno residencial o calidad de vida de quienes ahí habitan, para no acudir al referido procedimiento y obtener de él, la declaratoria de un interés jurídico a tutelar, pues la finalidad de dicha impugnación es distinta a las que ahí refiere.

- Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito concluyó lo siguiente:

"... se puede afirmar que la intención para impugnar una licencia de construcción bajo el argumento de que tal acto pudiera incumplir con diversos requisitos legales previstos, tanto en reglamentos que regulan la actividad propia de la impetrante (operación de gasolineras o estaciones de servicio en el Municipio de Tonalá, Jalisco), así como legislación inherente a la protección civil del Estado de Jalisco en materia de seguridad y prevención de riesgos en establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolinas y diésel, y zonificación para el Municipio de Tonalá, Jalisco, a partir de haber autorizado la construcción de otro expendio de combustibles colindante a la de la impetrante, tal cual lo expuso la actora e impetrante desde su original planteamiento, se traduce en la intención de la compareciente en tutelar aspectos inherentes a su patrimonio y no el entorno residencial o la calidad de vida de su representada, de ahí que la excepción para acudir al destacado procedimiento, también opera en su favor; por lo que al no haberlo apreciado o interpretado así, la responsable transgrede las elementales prerrogativas constitucionales de la impetrante."

- Por tanto, el Quinto Tribunal Colegiado otorgó la protección constitucional solicitada, para los efectos siguientes:

"... que el Pleno del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco responsable, deje insubsistente la sentencia que se reclama, del veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, dictada dentro del expediente \*\*\*\*\* de su índice, y en su lugar emita otra en la que, siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria, determine que la quejosa también se ubica en la excepción que refiere la tesis III.2o.A.202 A., de rubro: 'DESARROLLO URBANO DEL ES-



TADO DE JALISCO. LAS EMPRESAS QUE REALIZAN ACTIVIDADES INDUSTRIALES NO ESTÁN OBLIGADAS A SEGUIR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 169 Y 170 DE LA LEY RELATIVA, PREVIO A INSTAR LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE ANTE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL (INAPLICABILIDAD DE LA TESIS III.2o.A.113 A).’ y, por ende, la responsable no puede sujetar la demostración de su interés jurídico, en la instauración previa del procedimiento que se contiene en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco. Hecho lo anterior, el Pleno del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, deberá emitir la determinación que en derecho corresponda en la materia de su competencia."

- Finalmente, el Tribunal Colegiado hizo la siguiente acotación:

"... al haber prosperado los conceptos de violación relacionados con la causa de improcedencia que afectó el juicio administrativo de origen, es claro que ello impacta en el sobreseimiento decretado en la sentencia que se reclama y, por tanto el sentido de la misma queda sub júdice a la nueva determinación que al efecto tome la responsable, por lo que carece de objeto atender el resto de los conceptos de violación que la impetrante presenta en el tercer segmento de los mismos, relacionados con el estudio de fondo y procedencia de las prestaciones originales que demandó (nulidad de la licencia de construcción número \*\*\*\*\*).

"...

"Lo anterior, porque la sentencia objeto de reclamo constitucional, no se ocupó en determinar la existencia o reconocimiento del derecho en debate, sino que determinó el sobreseimiento en el juicio, y con ello puso fin al juicio, impidiendo resolver la cuestión de fondo planteada, por lo cual no existe ninguna declaración sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

"De ahí que este tribunal no puede analizar los conceptos encaminados a demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo. Consecuentemente, cuando en el amparo directo se reprocha a la autoridad responsable la omisión de ese análisis, los conceptos de violación relativos son infundados y los que se expresan respecto del fondo inoperantes, debido a



que el Tribunal Colegiado de Circuito no puede asumir un estudio que estaba vedado a la autoridad del conocimiento del asunto."

**SEGUNDA POSTURA: JUICIO DE AMPARO DIRECTO 121/2020,  
DEL ÍNDICE DEL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

**Demanda de nulidad y sentencia reclamada.**

- En el año dos mil dieciséis, \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió juicio contencioso administrativo en contra del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, de quien reclamó la emisión de la licencia de construcción \*\*\*\*\* , de veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, en favor de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, para el efecto de construir otra estación de servicio dentro de un radio de quinientos metros.

- El asunto se admitió a trámite dentro de la estadística de la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, bajo el expediente \*\*\*\*\* y, una vez agotados los trámites, el siete de octubre de dos mil diecinueve, se dictó la sentencia relativa, en donde se sobreseyó en el juicio por actualizarse la causa de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico, ello, bajo la consideración de que la accionante no resintió de manera actual, real y directa una afectación, esto es, la titularidad de un derecho afectado, ya que la licencia de construcción impugnada no causó un agravio personal y directo en su esfera jurídica, por lo que carece de legitimación para acudir al juicio de nulidad.

- En contra de esa resolución, la actora interpuso recurso de apelación y, de ese medio de defensa, le correspondió conocer a la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, bajo el toca \*\*\*\*\* . Una vez agotados los trámites procesales, el asunto se resolvió mediante sentencia de trece de febrero de dos mil veinte, en donde se confirmó la resolución recurrida.

**Amparo directo 121/2020 (materia de contradicción).**



- No conforme con esa determinación, la misma actora interpuso juicio de amparo en la vía directa, del cual correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y que dio origen al expediente 121/2020; seguidos los trámites correspondientes, el asunto se resolvió en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno,<sup>5</sup> en donde se decidió negar el amparo solicitado.

- En un inicio, el Tribunal Colegiado de Circuito declaró inoperantes los conceptos de violación en que se adujo violación a los principios de congruencia y exhaustividad, porque la Sala responsable omitió atender sus conceptos de nulidad; lo anterior, porque la misma quejosa omitió formular planteamientos específicos sobre la apuntada omisión. Es decir, "*la quejosa no particularizar qué fue lo que específicamente se dejó de atender por parte de la Sala responsable*".

- De igual manera, el Sexto Tribunal Colegiado declaró inoperantes los motivos de disenso relacionados con diversas violaciones procesales; ello, porque la quejosa no estableció de qué manera trascendieron al resultado del fallo las alegadas afectaciones adjetivas, lo que constituye un requisito de la demanda en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo. Por ende, al no cumplirse con lo anterior, no existía obligación del Tribunal Colegiado de analizarlos, ni aun atendiendo a la causa de pedir, sin que en el caso se advirtiera queja deficiente que suplir.

- El mismo resultado de inoperante obtuvo el motivo de disenso en el que la quejosa combatió el sobreseimiento decretado por la Sala responsable, por actualizarse una hipótesis de improcedencia expuesta por la tercera interesada en el juicio de origen, cuando ésta –*en concepto de la quejosa*–, no tenía derecho de apersonarse por haberlo hecho fuera del término de ley. Esa inoperancia radicó, en lo medular, en que la promovente del juicio de amparo no atacó frontalmente las consideraciones fundamentales precisadas en la sentencia reclamada, en el sentido de que, "*... al ser una causal de improcedencia su estudio era oficiosa*" (sic).

<sup>5</sup> El asunto se resolvió por mayoría de votos de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado y de los Magistrados Mario Alberto Domínguez Trejo y Oscar Naranjo Ahumada, ponente del asunto.





- En otro aspecto, el órgano de control constitucional contendiente procedió al análisis de los conceptos de violación en los que, sustancialmente, la promotora del juicio de derechos fundamentales alegó que, en el caso, sí contaba con el interés jurídico y/o legítimo para promover el juicio contencioso administrativo en contra de la licencia de construcción combatida.

- Para dar respuesta a lo anterior, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito emprendió un amplio estudio doctrinario sobre los conceptos de interés jurídico, interés simple e interés legítimo y, con base en ello, procedió al estudio de los artículos 4o. y 67 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Jalisco, para colegir que éstos son precisos en especificar que sólo pueden intervenir las personas que tengan un interés jurídico y, así, concluyó que: "... *el legislador local no dejó lugar a dudas a que el interés protegido a través del juicio contencioso administrativo resulta el interés jurídico*".

- Con base en las anteriores premisas, se hicieron las siguientes conclusiones:

"1. En general, la doctrina concibe al interés legítimo como una institución mediante la cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo que tienen; sin embargo, un interés en que la violación del derecho o libertad sea reparado. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.

"Las características que permiten identificarlo son:

"a) Si prospera la acción, ello se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.

"b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo.



"c) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del particular.

"d) El titular del interés legítimo tiene un interés propio y distinto de otros gobernados, consistente en que los actos de la administración pública, que incidan en el ámbito de ese interés propio, se ajusten a derecho.

"e) Es un interés cualificado, actual y real, y no potencial o hipotético, por lo cual se le estima como un interés jurídicamente relevante.

"f) La anulación del acto de autoridad produce efectos en la esfera jurídica del gobernado.

"2. De los dispositivos transcritos queda claro que el legislador estatal sólo se ocupó de establecer el interés jurídico como fundamento de la pretensión que se haga valer en el juicio contencioso administrativo.

"3. Que el Alto Tribunal ha señalado las diferencias entre el interés jurídico, el interés simple y la mera facultad: Se ha entendido que el interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal, la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho, y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir; y, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que tendrá legitimación sólo quien tenga interés jurídico y no cuando se tenga una mera facultad o potestad, o se tenga un interés simple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.

"Es así que, con meridiana claridad, se advierte que no es factible equiparar ambas clases de interés –jurídico y legítimo–, pues la doctrina, jurisprudencia y el órgano legislativo que expidió la ley en estudio así lo ha estimado, al señalar que mientras el interés jurídico requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, interés que proviene



de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

"Efectivamente, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de su interés propio, aunque la actuación de que se trate no se ocasione en concreto, un beneficio o servicio inmediato.

"El interés legítimo existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio, sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derecho. Así, la afectación al interés legítimo se acredita cuando la situación de hecho creada o que pudiera crear el acto impugnado pueda ocasionar un perjuicio, siempre que éste no sea indirecto, sino resultado inmediato de la resolución que se dicte o llegue a dictarse."

• Luego *–razonó el Tribunal Colegiado–*, para la procedencia del juicio administrativo, según el artículo 4o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se protege el interés jurídico, pero no el legítimo *–como lo había propuesto la quejosa en sus conceptos de violación–*; pues la no aplicación del reglamento de una estación de servicio que se encuentra dentro del límite próximo al de la estación de la quejosa, se trata de un interés legítimo. Que, además, como lo había resuelto la Sala responsable, la quejosa no contaba con interés jurídico para acudir al juicio de nulidad por no ser titular del derecho subjetivo, sino que, lo que resiente es una afectación desde una posición cualificada, por ser una estación de servicio (gasolinera), que impugnó una licencia de construcción de un giro similar que, en su concepto, no se encuentra a la distancia permitida; sin embargo, éstas son características propias del interés legítimo, en la cual su defensa no está permitida a través del juicio contencioso administrativo.



- Sin que lo anterior implicara que la quejosa no hubiese tenido un mecanismo de defensa a su alcance, pues para ello contaba con dos herramientas: La primera, en la vía local, y la segunda, accionando el juicio de amparo indirecto, el cual sí protege el interés legítimo. En relación con lo anterior, el Tribunal Colegiado explicó lo siguiente:

"De esta manera, se dice que en la vía local la quejosa, sí contaba con un mecanismo de defensa, pues debió accionar lo establecido por el artículo 357 del Código Urbano, mismo que una vez desahogado, supone que ahora sí la parte perjudicada, por no aplicarse un reglamento, pueda acudir al juicio de nulidad. ...

"De esta manera, se estima que la parte quejosa en su momento debió agotar el mecanismo establecido por el artículo 357 del Código Urbano del Estado de Jalisco, para así con lo allí resuelto, en caso de ser contrario a su interés, acudir al juicio contencioso administrativo.

"O en su caso, también pudo acudir directamente por el juicio de amparo indirecto, que sí protege respecto al interés legítimo."

- De ahí lo infundado de los conceptos de violación, porque el quejoso pretendió evidenciar una afectación que, aunque sí existe, sólo es desde el punto de vista del interés legítimo, no así del interés jurídico y, por ende, la Sala responsable al dictar su sentencia, lo hizo apegada a derecho.

- Finalmente, el órgano jurisdiccional contendiente también declaró infundados los agravios en los que se adujo que los artículos 1o. y 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sí reconocen el interés legítimo; lo anterior, porque de su contenido se advierte, como órgano competente para conocer de los asuntos relativos, al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa " ... y, en la especie, el órgano a quien le correspondió la jurisdicción del asunto es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco."

## **22. CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios.**



**23.** En principio, resulta importante puntualizar que, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010<sup>6</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de resolver una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

**24.** Al efecto, resulta oportuno precisar que, para la existencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de 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 se encuentre algún punto de toque es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

<sup>6</sup> La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.



25. Con base en las anteriores premisas y atendiendo a las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que, en la especie, sí se justifica la existencia de la contradicción de criterios denunciada, pues como se pasará a explicar a continuación, derivado del análisis de las posturas jurídicas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se obtiene que éstos, a través de sus respectivas interpretaciones ejercieron su arbitrio judicial respecto de la misma cuestión jurídica (*primer requisito*), arribando a conclusiones divergentes sobre un punto de derecho (*segundo requisito*), lo que a la postre detonó un genuino cuestionamiento de derecho (*tercer requisito*).

#### **A) Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

26. Como se anticipó, 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.

27. Esto es así, pues la reseña de los posicionamientos jurídicos que se hizo en el apartado considerativo anterior patentiza que los órganos colegiados efectivamente ejercieron su arbitrio judicial para establecer si la estación de servicio (gasolinera) que combatió jurisdiccionalmente una licencia otorgada en favor de otra persona moral para realizar la construcción de una diversa estación dentro de una zona colindante al de aquélla, tenía la obligación o no de agotar previamente el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco.

#### **B) Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

28. Por otra parte, este Pleno de Circuito considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, éstos arribaron a conclusiones disímboles entre sí, respecto de un punto de toque con respecto a la solución de un mismo tipo de problema jurídico.

29. En efecto, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito otorgó la protección constitucional solicitada por la estación de



servicios quejosa, por considerar que, contrario a lo resuelto en la sentencia reclamada, **no debía agotarse el procedimiento administrativo establecido en el artículo 357 del Código Urbano del Estado de Jalisco, porque la intención o finalidad de la impugnación jurisdiccional de otra licencia de construcción no radica en la preservación del entorno residencial o su calidad de vida de los habitantes del área cercana en donde comparte su asentamiento, sino en aquella que afecta en exclusiva su patrimonio.**

**30.** De ahí que el desarrollo de una actividad distinta a la mera calidad de habitante del entorno ubicó a la estación de servicios con venta de combustibles, en un plano de circunstancias distintas de quienes sí buscan defender y preservar el entorno residencial en el que habitan.

**31.** Por tanto, la intención para impugnar una licencia de construcción bajo el argumento de que tal acto pudiera incumplir con diversos requisitos legales previstos, tanto en reglamentos que regulan la actividad propia de la impetrante (operación de gasolineras o estaciones de servicio en el Municipio de Tonalá, Jalisco), así como legislación inherente a la protección civil del Estado de Jalisco en materia de seguridad y prevención de riesgos en establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolinas y diésel, y zonificación para el Municipio de Tonalá, Jalisco, a partir de haber autorizado la construcción de otro expendio de combustibles colindante a la de la impetrante, se traduce en la intención de la compareciente en tutelar aspectos inherentes a su patrimonio, y no el entorno residencial o la calidad de vida de su representada; de ahí que la excepción para acudir al destacado procedimiento, también opera en su favor; por lo que al no haberlo apreciado o interpretado así, la responsable trastocó los derechos fundamentales de la parte quejosa.

**32.** En cambio, el Sexto Tribunal Colegiado de la misma especialización y Circuito negó el amparo por considerar acertada la sentencia de la Sala responsable. Para arribar a esa decisión, luego de emprender un amplio estudio del interés legítimo, interés simple e interés jurídico, en relación con los artículos 4o. y 67 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Jalisco, precisó que: "... el legislador local no dejó lugar a dudas a que el interés protegido a través del juicio contencioso administrativo resulta el interés jurídico".



**33.** Bajo esa tónica, razonó que la no aplicación del reglamento de una estación de servicio que se encuentra dentro del límite próximo al de la estación de la quejosa, se trata de un interés legítimo; y que, además *–como lo había resuelto la Sala responsable–*, la quejosa no contaba con interés jurídico para acudir al juicio de nulidad por no ser titular del derecho subjetivo, sino que, lo que resiente es una afectación desde una posición cualificada, por ser una estación de servicio (gasolinera) y, a partir de ello, se impugnó una licencia de construcción de un giro similar que, en concepto de la quejosa, no se encuentra a la distancia permitida; sin embargo, éstas son características propias del interés legítimo, en la cual, su defensa no está permitida a través del juicio contencioso administrativo.

**34.** Sin que lo anterior implicara que la quejosa no hubiese tenido un mecanismo de defensa a su alcance, pues para ello contaba con dos herramientas: La primera, en la vía local y, la segunda, accionando el juicio de amparo indirecto, el cual sí protege el interés legítimo. Así, el Tribunal Colegiado concluyó lo siguiente:

"De esta manera, se dice que en la vía local la quejosa sí contaba con un mecanismo de defensa, pues debió accionar lo establecido por el artículo 357 del Código Urbano, mismo que una vez desahogado, supone que ahora sí la parte perjudicada, por no aplicarse un reglamento, pueda acudir al juicio de nulidad. ...

"De esta manera, se estima que la parte quejosa en su momento debió agotar el mecanismo establecido por el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, para así con lo allí resuelto, en caso de ser contrario a su interés, acudir al juicio contencioso administrativo.

"O en su caso, también pudo acudir directamente por el juicio de amparo indirecto, que sí protege respecto al interés legítimo."

(Lo subrayado es de este Pleno de Circuito)

**35. En resumen:** En el caso en estudio trasciende que, diversos Tribunales Colegiados de la misma especialización y Circuito decidieron de manera disím-





bola sobre el mismo cuestionamiento jurídico, esto es, si las estaciones de servicio de combustible (gasolineras), tienen o no la obligación de agotar el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, previamente a su impugnación jurisdiccional. Uno de ellos (*Sexto Tribunal Colegiado*) decidió que sí, en tanto que la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, sólo protege el interés jurídico y, por ende, la estación de servicio accionante sólo poseía un interés legítimo, para lo cual, resultaba procedente seguir ese procedimiento, o bien, acudir al juicio de amparo aduciendo un interés legítimo. En cambio, el otro órgano jurisdiccional contendiente (*Quinto Tribunal Colegiado*) decidió en sentido opuesto, ya que la finalidad de ese procedimiento administrativo consiste en preservar un ambiente sano para los habitantes de la zona en la que se autorizó la licencia para construir una gasolinera, pero la intención de las estaciones de servicio actoras, que ya se encuentran operando, consiste en proteger su patrimonio y no la calidad de vecino.

**36.** En este sentido, se patentiza un punto de toque, específicamente en cuanto a si el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco resulta aplicable o no para las estaciones de servicio que ya se encuentran operando, frente a la autorización de una licencia de construcción en favor de otra persona moral, respecto del mismo giro; lo anterior pues como se ha visto, **sólo sobre ese aspecto es que los Tribunales Colegiados de Circuito discurrieron de manera disímbola.**

**37.** Sin que obste a lo anterior, que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Tercer Circuito hubiese reflexionado sobre tópicos como la procedencia del juicio de nulidad o el interés jurídico o legítimo para acudir a esa instancia ordinaria; lo anterior, en tanto que su homólogo, Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, nada precisó sobre el particular, tan es así que, se insiste, sólo consideró que en el caso sometido a su consideración, no le resultaba aplicable a la estación de servicio quejosa el procedimiento regulado por el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, previamente a acudir al juicio de nulidad y, consecuentemente, otorgó el amparo solicitado, para los siguientes efectos:



"... que el Pleno del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco responsable, deje insubsistente la sentencia que se reclama del veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, dictada dentro del expediente \*\*\*\*\* de su índice, y en su lugar emita otra en la que, siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria, determine que la quejosa también se ubica en la excepción que refiere la tesis III.2o.A.202 A., de rubro: 'DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO. LAS EMPRESAS QUE REALIZAN ACTIVIDADES INDUSTRIALES NO ESTÁN OBLIGADAS A SEGUIR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 169 Y 170 DE LA LEY RELATIVA, PREVIO A INSTAR LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE ANTE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO LOCAL (INAPLICABILIDAD DE LA TESIS III.2o.A.113 A).' y, por ende, la responsable no puede sujetar la demostración de su interés jurídico, en la instauración previa del procedimiento que se contiene en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco. Hecho lo anterior, el Pleno del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco deberá emitir la determinación que en derecho corresponda en la materia de su competencia."

**38.** Pero, se reitera, nada dijo sobre los restantes temas analizados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; de ahí que resulta evidente que ese estudio no se efectuó bajo el examen de los mismos elementos y, por ende, la emisión de tales conclusiones no da lugar a considerar que exista una contradicción de criterios, pues para ello se requiere que el criterio del tribunal sea implícito y pueda deducirse indubitablemente, de conformidad con la tesis 2a. LXXVIII/95<sup>7</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que si la falta de pronunciamiento expreso no permite descubrir, de manera indubitable, cuál fue el criterio implícito del Quinto Tribunal Colegiado, no es correcto configurar, de manera presuntiva, la contradicción respecto de temas no analizados de manera expresa, pues con ello se daría a la ejecutoria mayores alcances de los que fueron objeto de análisis en los casos resueltos.

<sup>7</sup> Tesis 2a. LXXVIII/95, rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PROCEDE SU ANÁLISIS AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS DIVERGENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE Y CUANDO EL SENTIDO DE ÉSTE PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo II, septiembre de 1995, página 372. Registro digital: 200735.



**39.** Resulta ilustrativa a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 134/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO ANTE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO EXPRESO DE UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, PRETENDE ATRIBUIRSELE UN CRITERIO TÁCITO QUE NO TIENE EL CARÁCTER DE INDUBITABLE."<sup>8</sup>

### **C) Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.**

**40.** Así, el problema a dilucidar en la presente contradicción de criterios puede ser enunciado de la siguiente manera:

**41.** ¿El procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, resulta aplicable o no a las estaciones de servicio de combustible (*gasolineras*) que ya se encuentran operando y que pretenden impugnar una licencia emitida en favor de otra persona para construir dentro de una distancia no permitida legalmente, otro establecimiento con el mismo giro comercial?

#### **42. QUINTO.—Consideraciones previas.**

**43.** Previo a resolver el anterior cuestionamiento, es oportuno precisar que, por cuestión de metodología jurídica, se excluye de la materia de análisis la sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 205/2021, pues, como se pasará a explicar a continuación, en dicho asunto se elucidó un tópico que proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes que no convergen en el mismo punto derecho analizado por el resto de los órganos de control constitucional contendientes. Se explica:

**44.** El referido amparo directo 205/2021, tiene su origen en la demanda de nulidad presentada por \*\*\*\*\* , como apoderado legal de \*\*\*\*\* , Sociedad

<sup>8</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXII, diciembre de 2005, página 279, con número de registro digital: 176574.



Anónima de Capital Variable, mediante el cual promovió juicio de nulidad en contra de los siguientes actos y autoridades:

- **Licencia de habitabilidad** expedida por la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tonalá, Jalisco, en favor de una estación de servicio ubicada en esa municipalidad.

- **Licencia para operar como gasolinera**, autorizada por la Dirección de Padrón y Licencias del Municipio de Tonalá, Jalisco, en favor de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, en un domicilio ubicado en el mismo Municipio de Tonalá.

**45.** El conocimiento de esa demanda, por sorteo, le correspondió a la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, quien no obstante de admitirla a trámite y seguir la secuela procesal propia de ese asunto, el veintinueve de noviembre de dos mil veinte dictó sentencia definitiva en la que sobreseyó en el juicio, al haberse presentado extemporáneamente la demanda, en términos de la fracción IV del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

**46.** Esa resolución fue revocada en apelación por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad; sin embargo, en esa determinación se estimó actualizada la diversa hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 29, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, pues en atención a la naturaleza de los actos impugnados se debió haber agotado el procedimiento previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco y que, por tanto, en el caso no se había acreditado la afectación a un interés jurídico.

**47.** No conforme con lo anterior, la parte actora promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Tercer Circuito, bajo el expediente 205/2021, el cual fue resuelto en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, en el que se decidió negar el amparo solicitado, básicamente porque, previo a promover el juicio de nulidad en contra de las licencias impugnadas, el actor debió ejercer el derecho de exigir a la autoridad administrativa competente que expidió las autorizaciones relativas, o bien, a su superior jerárquico. De donde se sigue que la actora-quejosa pre-



tendía la nulidad de las licencias de habitabilidad y de operación de gasolineras en favor de otra persona moral y, que, por tanto, contrario a lo alegado en el amparo, en el caso, sí estaba obligada a agotar el procedimiento a que se refiere el artículo 357 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, por no actualizarse algún supuesto de optatividad; máxime que, en la demanda de nulidad, la parte quejosa adujo comparecer con el interés que le confiere ser vecino del lugar cercano a la construcción y con un interés particular y general.

**48.** Ahora bien, **como quedó bien definido en los anteriores apartados considerativos, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera disímbola, respecto de otro cuestionamiento jurídico;** esto es, si el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del Estado de Jalisco, resulta aplicable o no a las estaciones de servicio de combustible (*gasolineras*) que ya se encuentran operando y que pretenden impugnar una licencia de construcción autorizada en favor de otra persona moral para edificar dentro de una distancia cercana, otro establecimiento con el mismo giro de servicios.

**49.** No obstante, como se evidenció en párrafos anteriores, de la lectura de la sentencia dictada en el amparo directo 205/2021, se obtiene que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito analizó un diverso tópico derivado de los elementos fácticos y jurídicos propios del caso, ya que la razón total para negar la protección constitucional solicitada, únicamente se hizo consistir en que, contrario a lo alegado por la parte quejosa, su causa de pedir realmente se hacía consistir en la nulidad de licencias de habitabilidad y de operación; pero nada se debatió en torno a la legalidad de las licencias de construcción otorgadas a las estaciones de servicio, como sí ocurrió en los asuntos de los diversos órganos jurisdiccionales contendientes.

**50.** Desde tal perspectiva se patentizan, por un lado, las notorias diferencias del criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, frente al de los diversos sostenidos por sus homólogos Quinto y Sexto Tribunales Colegiados de Circuito, tanto en los antecedentes como en las consideraciones jurídicas sobre las cuales discurrieron; y, en otro aspecto, salta a la vista que el órgano jurisdiccional mencionado en primer tér-



mino, no hizo ningún razonamiento, respecto a si el artículo 357 del Código Urbano de la entidad, que contiene una prerrogativa para los ciudadanos, resultaba aplicable o no al supuesto específico; en cambio, sólo se esmeró en establecer que el procedimiento contenido en esa porción normativa no resultaba optativo, tratándose de la impugnación de licencias de habitabilidad y operatividad.

**51.** En suma, el criterio asumido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, frente a los sustentados por los diversos Quinto y Sexto de la misma materia y Circuito partieron de hipótesis diversas; de ahí que, conforme a lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de contradicción de tesis (*hoy contradicción de criterios*), el punto de confrontación debe ser claro y manifiesto para la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 213/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL."<sup>9</sup>

**52.** En tales condiciones, ante la notoria diferencia del tema abordado por el Primer Tribunal Colegiado, en relación con el que se presenta en este asunto, no existe una razón práctica ni jurídica para que este Pleno proceda al estudio de esa ejecutoria y consecuente confrontación con el criterio que se estima contradictorio, ya que resulta por demás evidente, que los que participan en esta divergencia de criterios, partieron de supuestos y elementos jurídicos diferentes, que no convergen en algún punto de derecho.

**53.** Por tanto, se impone excluir de esta divergencia de criterios la ejecutoria dictada en el expediente de amparo directo 205/2021 de la estadística del

<sup>9</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 177, con número de registro digital: 170814.



Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, pues, se insiste, ese asunto no guarda relación alguna con la temática que se plasma en los diversos asuntos contendientes.

**54.** Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía y las razones que la informan, la jurisprudencia 163/2011 (sic), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS."<sup>10</sup>

**55. SEXTO.—Criterio que debe prevalecer.**

**56.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en el sentido de que cuando una estación de servicio pretende combatir una licencia de construcción que se autoriza en favor de otra persona, para efectos de construir dentro de una distancia cercana otro establecimiento con el giro de gasolinera, no resulta aplicable el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco.

**57.** La base jurídica del anterior criterio inicia a partir del referido artículo 357 del Código Urbano de la entidad, que dispone lo siguiente:

**"Título décimo segundo**

**"De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones**

**"Capítulo I**

**"Del derecho de la conservación del entorno urbano**

**"Artículo 357.** Cuando las edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, que originen un

<sup>10</sup> Criterio publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 59, materia común, registro digital: 200766 «2a./J. 24/95».



deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos, los habitantes y propietarios de predios y fincas del área que resulten directamente afectados, tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones ante la autoridad competente o superiores jerárquicos correspondientes.

"En el caso de que sea solicitada la demolición ésta, será tramitada ante la autoridad judicial competente para cumplir con los citados ordenamientos.

"El derecho que establece el presente artículo, se ejercerá por cualquier habitante o propietario afectado o su representante, ante las autoridades competentes o superiores inmediatos, quienes oirán previamente a los interesados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente, por la autoridad responsable.

"Los propietarios o habitantes para ejercer este derecho, pueden optar por informar sobre los hechos a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y solicitar intervenga como su representante.

"Si con el ejercicio de este derecho se acredita ante la autoridad competente la transgresión de las disposiciones contenidas en este código o los planes y programas correspondientes, la autoridad competente, además de la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, se encontrará obligada a ejercitar el juicio de lesividad correspondiente ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco; en caso de que la autoridad resuelva de forma adversa a la solicitud de los habitantes afectados, o no lo haga en el término previsto por el párrafo precedente, éstos podrán acudir ante la autoridad jurisdiccional a dilucidar este derecho en los términos de la ley reglamentaria respectiva."

**58.** Previo de dotar de significado jurídico al referido segmento normativo, resulta de especial trascendencia traer a colación la ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 29/94 (*actualmente contradicción de criterios*), resuelta en sesión de veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, que en la parte conducente se estableció lo siguiente:





"QUINTO.—Este Alto Tribunal estima que debe prevalecer el criterio sustentado por la Cuarta Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las precisiones que se harán.

"Efectivamente, la estructura del artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos puede dividirse en tres partes: En la primera reconoce derecho a los vecinos del área afectada para exigir la suspensión o demolición, a fin de evitar el deterioro de la calidad de vida de los asentamientos humanos. En la segunda, establece la sanción de nulidad para las licencias o autorizaciones que se otorguen con infracción de las leyes o reglamentos respectivos. En la tercera, previene que ese derecho deberá deducirse ante las autoridades administrativas.

"Ahora bien, debe distinguirse entre la existencia del derecho sustancial de preservación del entorno residencial tutelado en favor de los vecinos del área afectada y el procedimiento administrativo para reclamar su cumplimiento.

"Desde esta perspectiva, la apreciación de la Cuarta Sala es acertada, pero incompleta, pues al señalar que el derecho subjetivo previsto por el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se puede clasificar como un derecho público formal y positivo, equiparable al derecho de petición, que obliga a la autoridad a realizar una conducta tendiente a cumplir la exigencia del gobernado, únicamente toma en cuenta la última parte del citado precepto, **pero omite hacer alusión al derecho sustancial de preservación del entorno residencial, que establece la primera parte de la disposición en consulta en favor de los vecinos afectados.**

"Sin embargo, lo cierto es que tampoco puede fragmentarse la aplicación de este precepto, por lo que si el propio numeral condiciona el ejercicio del derecho sustancial de preservación, a la petición que menciona la Cuarta Sala, sería equivocado sostener que la parte quejosa sí tiene interés para promover el juicio de amparo, aun cuando no acuda ante la autoridad administrativa competente para deducir su derecho, ya que a través de esa interpretación se desmembra el contenido de la norma y se introduce anarquía en la forma de reclamar su cumplimiento.



"Totalmente, la interpretación de este aspecto se rige por el axioma que dice que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida. Luego, no es posible aceptar que la norma prohíba y autorice, al mismo tiempo, acudir a otra autoridad distinta de la competente, como lo sería el Juez de Distrito.

"En este orden de ideas, si el artículo 47 otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área afectada, pero impone la obligación de deducirlo primeramente ante la autoridad administrativa competente y, además, esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en estudio se establece un derecho de opción, esto es, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, ya que lo contrario no está permitido por la norma y, por consiguiente, debe entenderse que existe una prohibición al respecto.

"Efectivamente, el interés jurídico supone la existencia de un derecho jurídicamente tutelado, como en la especie acontece con el derecho de preservación del entorno residencial, pero la sola existencia de ese derecho no basta para estimar que se acredita el interés jurídico, sino que es menester que ese derecho sea afectado por un acto de autoridad, lo cual sólo ocurrirá en el momento en que la autoridad administrativa competente resuelva la petición que le formula el gobernado en términos del artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos o deje de hacerlo en el término de treinta días que establece el propio artículo.

"Al respecto, resulta aplicable, en lo conducente, la segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 60, consultable en las páginas 128 y 129 de la Primera Parte, Tribunal Pleno, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, que dice:

"'PERJUICIO E INTERÉS JURÍDICO.' (No se transcribe el texto)

"No se trata tampoco de un problema de definitividad sino de interés jurídico, puesto que la afectación sólo se produce hasta que la autoridad administrativa se pronuncia o deja de hacerlo con respecto a la petición del gobernado."



59. Las consideraciones jurídicas medulares de la anterior determinación quedaron plasmadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 5/97, que textualmente dispone:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada."

60. De lo anterior se obtiene que, si bien es cierto se analizó un caso sobre el interés jurídico de un ciudadano para acudir al juicio de amparo, sin agotar el procedimiento previsto en el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en lo que interesa, salta a la vista que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso que esa porción normativa establece un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente y su estructura puede dividirse en tres partes:

- **En la primera:** Reconoce derecho a los vecinos del área afectada para exigir la suspensión o demolición, a fin de evitar el deterioro de la calidad de vida de los asentamientos humanos.



- **En la segunda:** Establece la sanción de nulidad para las licencias o autorizaciones que se otorguen con infracción de las leyes o reglamentos respectivos.

- **En la tercera:** Previene que ese derecho deberá deducirse ante las autoridades administrativas.

**61.** Sobre el particular, el Tribunal Pleno hizo una importante distinción entre la existencia del derecho sustancial de preservación del entorno residencial tutelado en favor de los vecinos del área afectada y el procedimiento administrativo para reclamar su cumplimiento.

**62.** Enseguida, la Superioridad indicó que el artículo 47 otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área afectada, pero impone la obligación de deducirlo primeramente ante la autoridad administrativa competente y, además, esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en estudio se establece un derecho de opción, esto es, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, ya que lo contrario no está permitido por la norma y, por consiguiente, debe entenderse que existe una prohibición al respecto.

**63.** Así, el Alto Tribunal Constitucional concluyó que el interés jurídico supone la existencia de un derecho jurídicamente tutelado, como en la especie acontece con el derecho de preservación del entorno residencial, pero la sola existencia de ese derecho no basta para estimar que se acredita el interés jurídico, sino que es menester que ese derecho sea afectado por un acto de autoridad, lo cual sólo ocurrirá en el momento en que la autoridad administrativa competente resuelva la petición que le formula el gobernado en términos del artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, o deje de hacerlo en el término de treinta días que establece el propio artículo.

**64.** La interpretación que el Pleno del Alto Tribunal Constitucional emprendió respecto del (sic) 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta congruente y compatible con el contenido del diverso numeral 357 del Código Urbano de la entidad, debido a su identidad de redacción, según se aprecia en la siguiente tabla comparativa:



<p><b>Artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos (analizado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).</b></p>	<p><b>Artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco (analizado por los Tribunales Colegiados de Circuito que participan en esta contradicción de criterios).</b></p>
<p>"... Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos.</p> <p>"En caso de que se expidan licencias o autorizaciones contraviniendo las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, éstas serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno y los funcionarios responsables serán sancionados conforme lo establezcan las leyes de la materia.</p> <p>"Este derecho se ejercerá ante las autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso, a los afectados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."</p> <p><b>Artículo reformado (D.O.F. 7 de febrero de 1984).</b></p>	<p>"... Cuando las edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, que originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos, los habitantes y propietarios de predios y fincas del área que resulten directamente afectados, tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones ante la autoridad competente o superiores jerárquicos correspondientes.</p> <p>"En el caso de que se (sic) sea solicitada la demolición ésta, será tramitada ante la autoridad judicial competente para cumplir con los citados ordenamientos.</p> <p>"El derecho que establece el presente artículo, se ejercerá por cualquier habitante o propietario afectado o su representante, ante las autoridades competentes o superiores inmediatos, quienes oirán previamente a los interesados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente, por la autoridad responsable.</p> <p>"Los propietarios o habitantes para ejercer este derecho, pueden optar por informar sobre los hechos a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y solicitar intervenga como su representante.</p> <p>"Si con el ejercicio de este derecho se acredita ante la autoridad competente la transgresión de las disposiciones contenidas en este código o los planes y programas correspondientes, la autoridad competente, además de la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, se encontrará obligada a ejercitar el juicio de levisidad correspondiente ante el Tribunal de lo</p>



Administrativo del Estado de Jalisco; en caso de que la autoridad resuelva de forma adversa a la solicitud de los habitantes afectados, o no lo haga en el término previsto por el párrafo precedente, éstos podrán acudir ante la autoridad jurisdiccional a dilucidar este derecho en los términos de la ley reglamentaria respectiva."

**65.** Ahora bien, retomando el verdadero cuestionamiento jurídico que se suscitó en este asunto que consiste en establecer si la estación de servicio en operación (*gasolinera*) que combatió una licencia de construcción emitida en favor de otra persona, para realizar la construcción de una diversa estación dentro de una distancia no permitida legalmente, previo a promover el juicio de nulidad, tiene la obligación o no de agotar el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco.

**66.** La anterior interrogante, como se adelantó al inicio de este apartado, debe responderse en sentido negativo, pues, empleando los mismos razonamientos que suministra el reseñado criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la especie, es válido afirmar que el (sic) 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco –al igual que el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos– dispone una prerrogativa para los habitantes y propietarios de predios y fincas del área que resulte directamente afectada, para oponerse a las edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables que originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos, quienes además tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones ante la autoridad competente o superiores jerárquicos correspondientes.

**67.** Lo anterior constituye un mecanismo especial que no puede ser visto como un medio de defensa ordinario o recurso sino, como se dijo, es una prerrogativa ciudadana sobre quien o quienes se sientan afectados por el acto, lo que les permite exigir de la autoridad administrativa competente, es decir, la que expidió las autorizaciones, o bien su superior jerárquico, que realice las suspensiones o las modificaciones pretendidas por el impugnante.

**68.** De ahí que los legitimados para hacerlo valer son "*cualquier habitante o propietario afectado o su representante*", esto es, que quienes pueden realizar



dicha denuncia únicamente son los propietarios o residentes de fincas que pudieren verse afectados con la construcción que se realice con base en la licencia cuestionada y que les origine un deterioro a su calidad de la vida o su entorno residencial, ya sea por sí mismos o por conducto de representante legal.

**69.** En esas condiciones, cuando la afectación recae en una estación de servicio (*gasolinera*), no aplica por extensión ni por analogía dicha prerrogativa ciudadana y, por ende, no le resulta aplicable el procedimiento previsto en el estudiado artículo 357 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, el cual está establecido para dotar a los vecinos del área afectada de un derecho de preservación de la calidad de vida o el entorno residencial.

**70.** Para robustecer lo anterior, resulta de suma relevancia precisar, con independencia de la actividad desempeñada por la parte actora, que la finalidad que se pretende con la impugnación en los procesos jurisdiccionales de origen, constituye un factor determinante que no debe soslayarse, pues ello permite establecer con certeza, si la persona moral accionante realmente tiene la obligación o no de observar el procedimiento administrativo previsto en el indicado numeral 357 del Código Urbano de la entidad, previo al juicio de nulidad.

**71.** Así es, este Pleno de Circuito recuerda que los asuntos materia de la denuncia de esta divergencia de criterios tienen su origen en sendas demandas de nulidad presentadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por estaciones de servicio (*gasolineras*), en contra de diversas autoridades del Municipio de Tonalá, Jalisco, que autorizaron licencias de construcción para edificar gasolineras. Al respecto, las estaciones de servicio actoras que ya se encontraban operando, salieron en defensa de sus derechos, por considerar que esos actos trastocaban los reglamentos que regulan la actividad propia de la impetrante (operación de gasolineras o estaciones de servicio en el Municipio de Tonalá, Jalisco), así como legislación inherente a la protección civil del Estado de Jalisco en materia de seguridad y prevención de riesgos en establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolinas y diésel, y zonificación para el Municipio de Tonalá, Jalisco, a partir de haber autorizado la construcción de otro expendio de combustibles vecino a la de la impetrante, dentro de una distancia no permitida legalmente.

**72.** En otras palabras, la finalidad o propósito de la parte actora en los procesos jurisdiccionales de origen, al impugnar las licencias de construcción



otorgadas en favor de diversas personas, radica en una defensa a su interés patrimonial, así como el cumplimiento a las disposiciones de las normas de protección civil y municipal, pero no en ejercer el derecho de preservación de la calidad de vida o el entorno residencial, que es el bien jurídico tutelado mediante el procedimiento administrativo que establece el artículo 357 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

**73. SÉPTIMO.—Decisión.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia obligatoria en el Tercer Circuito, el siguiente criterio jurídico:

**74.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que, cuando una estación de servicio (*gasolinera*) pretende impugnar una licencia que fue autorizada en favor de otra persona, moral o física, para construir dentro de una distancia no permitida legalmente otro establecimiento con el mismo giro comercial, no es dable exigir que previamente se hubiera agotado el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, en virtud de que dicho numeral confiere un derecho de preservación del entorno residencial a habitantes o propietarios afectados, respecto de edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, que originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos o su entorno residencial, por tanto, la defensa de estos últimos aspectos son los que legitiman a los vecinos del área afectada para exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones de las edificaciones y urbanizaciones ante la autoridad competente o superiores jerárquicos correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, **se resuelve:**

**PRIMERO.**—Existe la contradicción de criterios, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos directos 10/2017 y 121/2020, de sus respectivos índices, en términos del considerando quinto de esta sentencia.

**SEGUNDO.**—Se excluye de la presente contradicción de criterios, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer





Circuito, al resolver el amparo directo 205/2021, en términos del considerando quinto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por unanimidad de siete votos de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado, así como de los Magistrados Oscar Hernández Peraza (ponente del asunto), Jesús de Ávila Huerta, René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, y Moisés Muñoz Padilla, presidente del Pleno.

La Magistrada y los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50<sup>11</sup> 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 unión con el secretario de este Pleno, José Francisco Gutiérrez Sandoval, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

<sup>11</sup> "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."



**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/27 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de criterios, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en esta misma página.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO. ES INAPLICABLE A LAS ESTACIONES DE SERVICIO DE COMBUSTIBLE (GASOLINERAS) QUE IMPUGNAN UNA LICENCIA EMITIDA EN FAVOR DE OTRA PARA CONSTRUIR, DENTRO DE UNA DISTANCIA NO PERMITIDA LEGALMENTE, UN DIVERSO ESTABLECIMIENTO CON EL MISMO GIRO COMERCIAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes decidieron de manera disímbola sobre si el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, resulta aplicable o no a las estaciones de servicio de combustible (gasolineras) que ya se encuentran operando y que pretenden impugnar una licencia emitida en favor de otra para construir dentro de una distancia no permitida legalmente, un establecimiento con el mismo giro comercial.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que no es dable exigir a las estaciones de servicio de combustible (gasolineras), que agoten el procedimiento administrativo previsto en el artículo 357 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, previamente a acudir a instancias jurisdiccionales, cuando pretendan impugnar una licencia emitida en favor de otra persona para construir, dentro de una distancia no permitida legalmente, un establecimiento con el mismo giro comercial.

Justificación: Dicho procedimiento confiere un derecho de preservación del entorno residencial en favor de los habitantes o propietarios afectados, respecto de edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravengan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, que originen un deterioro en la calidad de la vida de los asentamientos humanos o su entorno



residencial; por tanto, la defensa de estos últimos aspectos es la que legitima a aquéllos para exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones de las edificaciones y urbanizaciones ante la autoridad competente o los superiores jerárquicos correspondientes. Así las cosas, el referido procedimiento no resulta aplicable a las estaciones de servicio que pretenden impugnar una licencia de construcción otorgada en favor de una diversa para edificar otra gasolinera dentro de una distancia no permitida legalmente, pues la finalidad de esos procesos jurisdiccionales radica en una defensa de su interés patrimonial, con base en las disposiciones municipales de construcción y de protección civil, pero no en ejercer el derecho de preservación de la calidad de vida o el entorno residencial.

#### PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

##### PC.III.A. J/27 A (11a.)

Contradicción de criterios 16/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Quinto y Sexto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de noviembre de 2022. Unanimidad de siete votos de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado, así como de los Magistrados Oscar Hernández Peraza, Jesús de Ávila Huerta, René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Oscar Hernández Peraza. Secretarios: Víctor Manuel López García y Carlos Abraham Domínguez Montero.

##### **Criterios contendientes.**

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 10/2017, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 121/2020.

**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 criterios 16/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA ADMISIÓN DE LA PERICIAL EN MATERIA CONTABLE OFRECIDA CONTRA EL OFICIO EMITIDO POR AUTORIDADES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE), EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE NULIDAD Y A LA QUEJA POR DEFECTO, ESTÁ EN EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER, EL DÉCIMO OCTAVO Y EL DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE OCTUBRE DE 2022. UNANIMIDAD DE VEINTITRÉS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO ITURBE RIVAS, JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, 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 GASPAS SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE OJEDA VELÁZQUEZ. PONENTE: MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO. SECRETARIO: GUILLERMO GONZÁLEZ VEGA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria de **once de octubre de dos mil veintidós**.

**VISTO** para resolver el expediente relativo a la contradicción de tesis identificada al rubro; y



## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la denuncia de contradicción de tesis.** Por oficio 7/2022, de fecha veinticuatro de enero de dos mil veintidós, signado electrónicamente por la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, fue denunciada la posible contradicción de criterios sustentados por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –al resolver el recurso de queja **64/2021**–; el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –al resolver el recurso de queja **98/2021**–; y por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –al resolver el recurso de queja **47/2021**–.

SEGUNDO.—**Recepción y admisión.** En acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintidós, el Magistrado presidente de este Pleno de Circuito registró el asunto bajo el expediente **PC01.I.A.04/2022.C**, se admitió a trámite la posible contradicción de tesis y requirió a los presidentes de los tribunales contendientes para que informaran la subsistencia de los criterios que sostuvieron en las ejecutorias referidas.

TERCERO.—**Informes y envío a ponencia.** Los tribunales contendientes, en cumplimiento al requerimiento anterior, rindieron su informe en el sentido de que los criterios sostenidos en los recursos de queja referidos siguen vigentes.

Asimismo, en acuerdo de ocho de junio de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Pleno de Circuito en atención a la recepción de los informes de los tribunales contendientes y una vez recibido el informe del secretario general de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se informó la inexistencia de contradicciones de tesis radicadas en ese Alto Tribunal sobre el tema en estudio, ordenó turnar el expediente virtual a la Magistrada Ma. Gabriela Rolón Montaña, integrante del Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de posible contra-



dicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 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 en 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.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, denunciante de la contradicción de tesis, está legitimada en términos de lo previsto en el artículo 227, fracción I, de la Ley de Amparo.<sup>1</sup>

TERCERO.—**Criterios contendientes.** En el escrito de denuncia se anuncia que el posible problema jurídico a resolver, consiste en determinar si es procedente desechar una prueba pericial en materia de contabilidad en un juicio de amparo indirecto en el cual se reclamó el indebido cumplimiento de la autoridad responsable (demandada en un juicio de nulidad), a una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo y a una resolución de queja por defecto en el cumplimiento de dicha ejecutoria, porque incrementó indebidamente la cuota de pensión.

<sup>1</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de los Tribunales Colegiados de apelación, **las Juezas o los Jueces de Distrito**, el o la Fiscal General de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron."



Al respecto, los órganos colegiados contendientes se pronunciaron conforme a los antecedentes y consideraciones que se advierten de las ejecutorias que se señalan a continuación:

**I. Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 64/2021, mediante resolución de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno.**

a. Un particular acudió al juicio de amparo indirecto a reclamar el oficio \*\*\*\*\* , el cual atribuyó a una autoridad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al estimar que no cumplió correctamente con lo ordenado en la sentencia de nulidad, emitida en los autos del juicio \*\*\*\*\* , del índice de la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a una resolución emitida en un recurso de queja por defectuoso cumplimiento.

b. De la demanda de amparo conoció la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró bajo el expediente del juicio de amparo **1175/2020** y, en acuerdo de ocho de abril de dos mil veintiuno, la admitió a trámite y desechó por improcedente la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por el promovente.

Lo anterior, bajo el argumento de que en términos del artículo 75, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el acto reclamado debe apreciarse tal como aparece probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni se tomaran en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante la propia autoridad; además, porque consideró que no era aplicable el segundo párrafo de dicho precepto, porque el procedimiento contencioso del que deriva el acto reclamado da oportunidad a la parte quejosa de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones durante el juicio, inclusive, después de dictada la sentencia condenatoria por medio de un incidente previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que no obstante sería admisible dicho medio de prueba en la etapa de ejecución, siempre y cuando se advirtiera necesaria la prueba pericial, la cual, en su caso, deberá cumplir con las exigencias establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto.



c. Contra el desechamiento de la prueba descrita, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado contendiente, en el sentido de declararlo infundado en lo que a este estudio interesa, esencialmente por las razones que se transcriben:

"SÉPTIMO.—Los argumentos que hace valer la parte quejosa recurrente en vía de agravios son **jurídicamente ineficaces**, de acuerdo con las razones que se expondrán a continuación.

"En primer término, debe desestimarse lo que se sostiene en el único agravo expuesto en el sentido de que el acuerdo recurrido afecta su derecho humano a la legalidad, puesto que además de que en el recurso de queja no es viable analizar violación a derechos fundamentales contenidos en preceptos constitucionales a los juzgadores, como la que emitió el acuerdo recurrido, no es factible atribuirles violación a derechos fundamentales y garantías previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque de concebirlo así, se desnaturalizaría la institución jurídica del juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad.

"...

"Ahora, para verificar la ineficacia de los restantes argumentos que expone el quejoso, ahora recurrente, no debe perderse de vista que la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa para desechar la prueba pericial contable ofrecida por el ahora recurrente, sustentó tal determinación en que en los juicios de amparo el acto reclamado debe apreciarse tal y como aparece probado ante la autoridad responsable, y que no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, precisando que en el caso, el acto reclamado deriva de un juicio contencioso administrativo en el cual, el quejoso fue parte actora e inclusive, obtuvo una sentencia de nulidad favorable, determinando así que la ley procesal que regula el procedimiento contencioso administrativo del que deriva el acto reclamado, prevé la oportunidad de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones e inclusive da la oportunidad de promover incidentes que no tengan una tramitación especial para ofrecer pruebas.





"En ese orden de ideas, si el ahora recurrente pretende combatir la determinación contenida en el acuerdo recurrido a partir del argumento medular consistente en que la juzgadora desechó su prueba pericial por no tener relación con la litis y, por ende, no ser idónea, las razones que plantea no encuentran correspondencia con las consideraciones contenidas en el acuerdo recurrido y, por tal motivo, no controvierten de manera frontal y directa las razones en que se sustenta lo decidido por la Juez de Distrito, quien de ninguna forma desechó el medio probatorio de referencia por no considerarlo idóneo ni relacionado con la litis constitucional.

"Incluso, no se considera viable que opere a favor del quejoso, ahora recurrente, una interpretación más favorable como en diversos apartados de su único agravio lo expone o, en su caso, la suplencia en la deficiencia de los agravios que plantea, puesto que además de que no se advierte motivo para ejercer un control para hacer prever tal interpretación, la propia juzgadora determinó que, en su caso, la ley procesal que regula el procedimiento contencioso del que deriva el acto reclamado da oportunidad a la parte quejosa de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones durante el juicio de origen e inclusive, después del dictado de la sentencia condenatoria por medio de un incidente previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; aspecto que de suyo, implica la inexistencia de alguna violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa, porque esa razón, por sí misma, no denota una traba innecesaria para que el quejoso pudiera acceder a defender sus intereses.

"En tal sentido, este órgano jurisdiccional no considera que la juzgadora haya dejado de aplicar injustificadamente en beneficio de la parte quejosa, ahora recurrente, el principio *pro homine* al que alude en su agravio, puesto que de acuerdo con la normatividad aplicable razonó los motivos por los cuales, en este momento no es dable acceder a la admisión de una demanda de amparo indirecto, cuando quien instó dicho medio de control de la constitucionalidad aun cuenta con medios ordinarios para hacer valer sus derechos; aspecto que, incluso, incide en lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró al emitir la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), consultable en la página novecientos seis del Libro XXV, Tomo 2, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, correspondiente al mes de octubre



de dos mil trece, de rubro y texto siguientes: 'PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.'

"A manera de abundamiento, se considera necesario destacar que la propia juzgadora federal estableció en la parte final del apartado de 'PRUEBAS' del acuerdo recurrido, que tal probanza: '*... En todo caso, de advertirse necesaria, se desahogará en etapa de ejecución...*', aspecto que denota una razón adicional para decretar la ineficacia de lo que expone el quejoso recurrente en el sentido de que no es facultad discrecional del juzgador recibir o no la prueba pericial de que se trata, sino que es una obligación legal admitir las pruebas que ofrezcan las partes, porque de lo contrario se contravendría lo dispuesto en los artículos 119 y 124 de la Ley de Amparo.

"En tal sentido, contrario a lo que se expone en el agravio en estudio referente a que la decisión de la juzgadora no tiene ningún fundamento legal, resulta ineficaz; sin que resulte vinculante para este órgano jurisdiccional, en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que invoca el recurrente; máxime que el criterio aislado 2a. CVII/2013 (10a.), de rubro: 'INCIDENTE INNOMINADO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE ABRIL DE 2013). PROCEDE ORDENAR SU APERTURA CUANDO EL QUEJOSO MANIFIESTE SU DESACUERDO CON LAS CANTIDADES PRECISADAS (SIC) EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.', que cita en su agravio, es coincidente con lo determinado por la propia juzgadora en la parte final del capítulo 'PRUEBAS', del acuerdo recurrido.

"Adicionalmente, no debe pasar inadvertido que contrario a lo que manifiesta el quejoso, ahora recurrente, la Juez del conocimiento para sustentar su determinación no se basó en el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 41/2001, de rubro: 'PRUEBAS TESTIMONIAL, PERICIAL Y DE INSPECCIÓN OCULAR EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SU FALTA DE IDONEIDAD PARA EL OBJETO QUE SE PROPUSIERON RESULTE PATENTE, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE (SIC) DESECHARLAS DESDE SU ANUNCIO Y NO RESERVARSE HASTA



LA (SIC) AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.', sino que los criterios en que se basó tal determinación, fueron contenidos en las tesis 2a. XLIII/2017 (10a.), así como 1a. LXXIX/2017, de rubros: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA.' y 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO NO CONTRAVIENE EL (SIC) DERECHO HUMANO.', aspecto que denota una razón adicional para desestimar lo que al respecto se expone.

"Finalmente, de acuerdo con lo razonado en párrafos que anteceden, debe desestimarse lo que aduce el quejoso, ahora recurrente, para tratar de demostrar que en el caso la prueba pericial que ofreció sí tiene relación con la litis y que, con la misma, se trata de cumplir con la técnica legal de la carga de la prueba en términos de lo dispuesto en el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que como quedó precisado en parte diversa, ese aspecto no encuentra correspondencia con la razón que sirvió de sustento a la juzgadora para desechar tal medio probatorio; sin que pase inadvertido lo que sostiene que se ofreció para que la Juez pueda advertir con mayor claridad la inconstitucionalidad del acto que se tilda violatorio del derecho humano a la seguridad social, derivado de que la pensión no se ha incrementado al mismo tiempo y en la misma proporción que se ha hecho con el sueldo básico de los trabajadores en activo, puesto que como se indicó, la propia juzgadora determinó que, en todo caso, de advertirse necesaria tal probanza, se desahogará en etapa de ejecución correspondiente, tornando así ineficaces las manifestaciones del quejoso recurrente. ..."

## **II. Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 47/2021, mediante resolución de dos de septiembre de dos mil veintiuno.**

a. Una persona promovió juicio administrativo contra la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado el once de septiembre de dos mil diecisiete ante la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del cual solicitó el ajuste e incremento a su cuota diaria de pensión, de conformidad con el artículo 57, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos y hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, además de que se le otorgara el con-



cepto 02 bono de despensa, se le paguen las diferencias resultantes y el concepto de aguinaldo.

La Sala del conocimiento emitió sentencia en la que, por un lado, reconoció la validez de la resolución impugnada respecto del bono de despensa y, por otro, declaró la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad incrementara y ajustara la cuota pensionaria, en términos del artículo 57, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos al treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, así como el pago de diferencias.

Seguida la secuela procesal, la sentencia quedó firme por auto de veinte de agosto de dos mil diecinueve.

Por escrito recibido el catorce de febrero de dos mil veinte, el actor interpuso el recurso de queja por omisión en el cumplimiento de sentencia, el cual quedó sin materia por resolución de veintiuno de agosto de dos mil veinte, con motivo de que por escrito de tres de agosto del propio año, el actor promovió instancia de queja por defecto en el cumplimiento de la sentencia, exhibiendo el oficio \*\*\*\*\* , de ocho de abril de dos mil veinte, por medio del cual la autoridad demandada informaba respecto del cumplimiento a la sentencia definitiva.

Posteriormente, por resolución de veintidós de octubre de dos mil veinte fue declarada procedente y fundada la referida queja por defecto, porque se consideró fundado que las diferencias que el instituto determinó deberían de pagarse debidamente actualizadas.

En cumplimiento a la resolución de veintidós de octubre de dos mil veinte que declaró fundada la queja por defecto por cumplimiento, la demandada emitió el ocho de diciembre de dos mil veinte el oficio \*\*\*\*\* .

**b.** El quejoso promovió juicio de amparo indirecto en contra del oficio \*\*\*\*\* , el cual atribuyó a autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al estimar que incumplieron con los efec-



tos ordenados en la sentencia de nulidad y a la interlocutoria del recurso de queja derivado del defectuoso cumplimiento de sentencia.

**c.** De la demanda conoció la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien en acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, la registró bajo el expediente del juicio de amparo **50/2021** y la admitió a trámite; no obstante, desechó la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por el quejoso, bajo el argumento de que en términos del artículo 75, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el acto reclamado debe apreciarse tal como aparece probado ante la autoridad responsable y que no es aplicable el segundo párrafo de dicho precepto, pues la ley procesal que regula el procedimiento contencioso del que deriva el acto reclamado, da oportunidad a la parte quejosa de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones durante el juicio.

**d.** En contra del acuerdo en que se decretó el desechamiento de la prueba antes descrita, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado contendiente, en el sentido de declararlo infundado en lo que a este estudio interesa, por las razones que se transcriben:

"SÉPTIMO.—Los argumentos vertidos en el único agravio resultan ineficaces.

"Para demostrar lo aseverado, en principio se traen a cuenta las consideraciones con apoyo en las cuales la a quo desechó la prueba pericial en materia de contabilidad en el auto recurrido:

"Por cuanto hace a la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por la parte quejosa, toda vez que en términos del artículo 75, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en los juicios de amparo el acto reclamado debe apreciarse tal como aparece probado ante la autoridad responsable, y que no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"En ese sentido, debe precisarse que no resulta aplicable en la especie, el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de Amparo, que en su integridad establece:



"«Artículo 75. ...»

"Lo anterior, porque de la apreciación literal del segundo párrafo del precepto en cuestión, se evidencia que el ofrecimiento de pruebas que no tuvo a la vista la autoridad responsable, está sujeto a la falta de oportunidad para ofrecerlas dentro del procedimiento de que se trate, lo que implica que la ley de la materia no regula el ofrecimiento de pruebas, o la posibilidad de ofrecer pruebas supervinientes; o bien, que se trate de terceros extraños ajenos a la litis o por equiparación, cuando siendo parte demandada no hayan sido emplazados al juicio natural.

"En el caso, del escrito inicial de demanda se aprecia que el acto reclamado deriva de un juicio contencioso administrativo; que el quejoso es parte actora en el mismo e inclusive, el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, obtuvo una sentencia a favor al declarar la nulidad de la resolución impugnada; luego, no es tercero extraño a juicio, ni siquiera por equiparación.

"Ahora bien, los artículos 39, 40, 41 y 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen:

"«Artículo 39. ...»

"De los preceptos legales transcritos es evidente que la ley procesal que regula el procedimiento contencioso administrativo del que deriva el acto reclamado, prevé la oportunidad de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones e inclusive, da la oportunidad de promover incidentes que no tengan una tramitación especial para ofrecer pruebas.

"En ese orden de ideas, es inconcuso que no resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de Amparo, pues la ley procesal que regula el procedimiento contencioso del que deriva el acto (sic) reclamado da oportunidad a la parte quejosa de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones durante el juicio e inclusive, después del dictado de la sentencia condenatoria por medio de un incidente previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



"Además, el quejoso no es tercero extraño a la controversia de origen, pues es parte actora y compareció al mismo a deducir sus derechos.

"Se invoca la tesis 2a. XLIII/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de contenido y rubro siguientes:

"«PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA.»

"El artículo 75, primer párrafo, de la Ley de Amparo, que establece el principio de limitación de pruebas, al prever que en las sentencias dictadas en los juicios de amparo debe apreciarse tal y como aparezca probado ante la responsable, sin admitir ni tomar en consideración pruebas que no se hayan rendido ante ella; disposición que resulta acorde con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no restringe la posibilidad de que el quejoso formule argumentos defensivos, en relación con lo acontecido ante esa autoridad.

"Sirve de apoyo la tesis 1a. LXXIX/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro cuarenta y cuatro, julio de dos mil diecisiete, Tomo I, página setenta y cuatro, con registro dos millones catorce mil seiscientos noventa y siete (2014697) «TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO NO CONTROVIERTE (SIC) ESE DERECHO HUMANO.»

"Por tanto, se desecha por improcedente la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por la parte quejosa."

"Ahora bien, fundamentalmente el quejoso, ahora recurrente, expone que en el amparo son admisibles todas las pruebas, excepto la de posiciones y las que fueran contra la moral o contra el derecho; que el desahogo de dicha probanza es necesaria para mejorar (sic) un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, ya que puede servir de parámetro para acreditar la actualización del acto omisivo que se reclama a las responsables; que la jurisprudencia citada



por la Jueza limita a una valoración subjetiva del juzgador la idoneidad de una prueba, lo que ya no puede considerarse aplicable en cuanto a sus alcances y sentido, pues la reforma al artículo 1o. constitucional estableció la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, de conformidad con los principios de interpretación conforme y *pro homine*; y que tal prueba pericial ofrecida sí guarda relación con la litis y con la misma se trata de cumplir con la técnica legal de la carga de la prueba, lo cual restringe el derecho del quejoso para acreditar plenamente los hechos manifestados en la demanda de amparo, así como para robustecer la existencia de los actos que se reclaman, lo cual no controvierte las consideraciones del acuerdo mediante el cual la Jueza de Distrito desechó la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida.

"Lo anterior es así, ya que de la lectura de la demanda de amparo, así como del acuerdo de admisión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dictado en el juicio de amparo **50/2021**, del que deriva el presente asunto, evidencian que el acto reclamado en el juicio es el oficio \*\*\*\*\* , de ocho de diciembre de dos mil veinte, emitido por el subdirector de Pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Al respecto, el artículo 75 de la Ley de Amparo dispone:

"**Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la reso-





lución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

"Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.'

"En ese orden de ideas, se advierte que tal disposición establece, como regla general, que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante aquélla.

"A su vez, el segundo párrafo contempla una excepción, a saber, que tratándose del amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiera tenido la oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

"Ahora bien, para fijar el correcto alcance de la excepción que señala el citado precepto, debe atenderse al artículo 1o. de la Ley de Amparo, partiendo de la naturaleza y finalidad del juicio de garantías que, como la propia norma lo define, tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Así, puede decirse que el juicio de amparo no constituye una nueva o segunda o tercera instancia del procedimiento del orden común, donde pueden recibirse las pruebas que no se desahogaron con anterioridad –aunque reúnan los requisitos establecidos en la ley (artículo 119 de la Ley de Amparo)–, ni dicho juicio, que es autónomo, tiene por objeto decidir directamente sobre acciones, excepciones o pretensiones que se plantean en el procedimiento ordinario, pues



lo que en él se juzga, es exclusivamente si el acto reclamado vulnera derechos subjetivos, siendo por esta razón que el acto reclamado debe apreciarse tal y como aparezca probado ante la responsable, tomando en consideración sólo los elementos que tuvo ante sí y pudo la autoridad ponderar, dado que lo que se juzga es, precisamente, su actuación.

"Por ello, si el hoy quejoso, ahora recurrente, fue parte en el juicio contencioso administrativo respectivo y no ofreció la prueba con la que pretende justificar su derecho, el remedio no puede consistir en que el Juez de amparo reciba la prueba.

"Estimar lo contrario, implicaría desnaturalizar el juicio constitucional, atribuyendo al Juez de Distrito facultades equivalentes a las de las autoridades responsables, incluso la de resolver directamente el conflicto planteado ante éstas, bajo el argumento de que el quejoso no pudo antes rendir (sic) la prueba, cuando estuvo en oportunidad de hacerlo.

"Lo anterior, sin que pase inadvertido el quejoso, ahora recurrente, señala que el objetivo de la prueba pericial que pretende ofrecer es demostrar el mal incremento por parte de la demandada, lo cual resulta ineficaz, ya que la misma no va dirigida a controvertir el tópicus que fue fundado respecto de las diferencias actualizadas al resolverse la queja por defecto en el cumplimiento en el juicio de nulidad.

"De ahí que la excepción a que se refiere el artículo 75 de la Ley de Amparo, deba entenderse aplicable al supuesto del amparo promovido por terceros extraños, dado que son éstos los que no podrían haber rendido pruebas ante las responsables, y aun en este caso, las pruebas admisibles tendrían que estar vinculadas con la demostración de la violación del derecho de audiencia, y nunca con el fondo de la controversia correspondiente, toda vez que estas últimas tendrían, en todo caso, que desahogarse ante aquellas autoridades, dada su obligación de otorgar audiencia, en caso de concederse el amparo.

"Finalmente, se estima que con el dictado del acuerdo recurrido no se vulnera el contenido del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que con ello no se le está negando su derecho a la protec-



ción judicial, pues en su momento, conforme a las disposiciones legales, relativas al procedimiento del juicio de nulidad, estuvo en oportunidad de ofrecer la prueba pericial contable de que se trata.

"Sin que pase inadvertido para este tribunal, el contenido de la tesis aislada número 2a. XLIII/2017 (10a.), relativa al amparo en revisión 415/201, publicada el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, Décima Época, en el *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA.', toda vez que, si bien es cierto que las normas que regulan el procedimiento de ejecución de las sentencias de nulidad dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no prevén expresamente la posibilidad de promover y desahogar pruebas, también lo es que existe, en términos del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la posibilidad de aplicar supletoriamente a la misma, a falta de disposición expresa, el Código Federal de Procedimientos Civiles; en consecuencia, el actor tuvo la posibilidad de hacer valer los medios a su alcance ahí establecidos, a fin de acreditar el indebido cumplimiento que sostiene, se dio a la sentencia de nulidad.

"De los antecedentes señalados en el considerando quinto de esta ejecutoria, se aprecia que (i) el acto reclamado deriva de un juicio contencioso administrativo; (ii) que el quejoso es parte actora en el mismo e (iii) inclusive, el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, obtuvo una sentencia a favor al declarar la nulidad de la resolución impugnada; luego, no es tercero extraño a juicio, ni siquiera por equiparación.

"Ahora bien, respecto de las jurisprudencias, tesis y criterios invocados por la parte quejosa, es de precisar que del acto reclamado se advierte que la responsable no omitió considerar ningún criterio que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo le resultara obligatorio al resolver el caso concreto.

"..."

**III. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 98/2021, mediante resolución de quince de julio de dos mil veintiuno.**



a. Un particular acudió al juicio de amparo indirecto a reclamar el oficio \*\*\*\*\* , el cual atribuyó a una autoridad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por considerar que no se realizó correctamente a su favor el ajuste de pensión y pago de diferencias resultantes, por lo que estimó que la autoridad no cumplió correctamente con los lineamientos de la sentencia de nulidad y la resolución emitida en un recurso de queja por defectuoso cumplimiento, emitidas en los autos del juicio \*\*\*\*\* , del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b. De la demanda de amparo conoció la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró bajo el expediente del juicio de amparo **679/2020**, y en acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la admitió a trámite; sin embargo, desechó la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por el promovente, al estimar que no es idónea para analizar la constitucionalidad del acto reclamado, el cual consiste en: *"la emisión del oficio \*\*\*\*\* de veinticinco de marzo de dos mil veinte, emitido por el subdirector de pensiones de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales de los Trabajadores del Estado; no así el cumplimiento a la ejecutoria de nulidad dictada en el juicio de nulidad \*\*\*\*\* del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa."*

Ello, pues refirió que corresponde a la Sala analizar el cumplimiento a la sentencia de nulidad, mientras que el juzgado analizará de manera exclusiva el oficio reclamado y aclaró que de estimar lo contrario, esto es, admitir la prueba, implicaría retrasar innecesariamente el procedimiento.

c. Contra el desechamiento de la prueba descrita en el párrafo que antecede, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado contendiente, en el sentido de declararlo fundado en lo que a este estudio interesa, por las razones que se transcriben a continuación:

"NOVENO.—Este tribunal procede al análisis de los agravios formulados por la parte quejosa, ahora recurrente, a través de los cuales pretende demostrar la ilegalidad del desechamiento de la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida en la demanda de amparo.



"Para dar respuesta al planteamiento de la parte quejosa, se precisa que la Ley de Amparo regula en los artículos 119 a 120 (sic) las reglas relativas a las pruebas, en los siguientes términos:

"**Artículo 119.** Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta ley disponga otra cosa.

"La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.



"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

"**Artículo 120.** Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."

"**Artículo 121.** A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad, las copias o documentos que aquellos les hubieren solicitado. Si no lo hacen, la parte interesada una vez que acredite haber hecho la petición, solicitará al órgano jurisdiccional que requiera a los omisos y difiera la audiencia, lo que se acordará siempre que la solicitud se hubiere hecho cinco días hábiles antes del señalado para su celebración, sin contar el de la solicitud ni el señalado para la propia audiencia. El órgano jurisdiccional hará el requerimiento de que se le envíen directamente los documentos o copias dentro de un plazo que no exceda de diez días

"Si a pesar del requerimiento no se le envían oportunamente los documentos o copias, el órgano jurisdiccional, a petición de parte, podrá diferir la audiencia hasta en tanto se envíen; hará uso de los medios de apremio y agotados éstos, si persiste el incumplimiento denunciará los hechos al Ministerio Público de la Federación.

"Si se trata de actuaciones concluidas, podrán pedirse originales a instancia de cualquiera de las partes."



"**Artículo 122.** Si al presentarse un documento por una de las partes otra de ellas lo objetare de falso en la audiencia constitucional, el órgano jurisdiccional la suspenderá para continuarla dentro de los diez días siguientes; en la reanudación de la audiencia se presentarán las pruebas relativas a la autenticidad del documento. En este caso, si se trata de las pruebas testimonial, pericial o de inspección judicial se estará a lo dispuesto por el artículo 119 de esta ley, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de tres días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia.'

"**Artículo 123.** Las pruebas se desahogarán en la audiencia constitucional, salvo aquellas que a juicio del órgano jurisdiccional puedan recibirse con anterioridad o las que deban desahogarse fuera de la residencia del órgano jurisdiccional que conoce del amparo, vía exhorto, despacho, requisitoria o en cualquier otra forma legal, que podrán ser enviados y recibidos haciendo uso de la Firma Electrónica.'

"**Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que faltan por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asenándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.'



"Por otra parte, los artículos 79, 81, 85 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la Ley de Amparo, disponen:

"**Artículo 79.** Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

"Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.'

"**Artículo 81.** El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.'

"**Artículo 85.** Ni la prueba, en general, ni los medios de prueba establecidos por la ley, son renunciables.'

(Reformado, D.O.F. 12 de enero de 1988)

"**Artículo 86.** Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.'

"Los anteriores numerales prevén que en el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional por posiciones, así como el momento oportuno para su presentación, las formalidades que debe revestir su ofrecimiento, el momento para su desahogo y valoración.

"Asimismo, se desprende que para conocer la verdad, el juzgador puede valerse de cualquier prueba que esté reconocida por la ley y tenga relación inmediata con los hechos controvertidos. Esto último, es decir, la necesidad de que la prueba ofrecida tenga relación inmediata con los hechos litigiosos constituye una regla lógica que cabe aplicar supletoriamente en el juicio de amparo, porque en éste, existiendo el sistema probatorio, no aparece el principio de





pertinencia o idoneidad de la prueba, ya que el artículo 119 de la Ley de Amparo solamente se refiere a los medios o instrumentos de prueba.

"En efecto, cuando el mencionado artículo 119 establece que en el juicio de amparo son admisibles '*toda clase de pruebas*', esta regla se está refiriendo a los medios, elementos o instrumentos probatorios, como las documentales, testimoniales, periciales, etcétera, consideración que se confirma porque la parte final del precepto únicamente señala como excepción '*la confesional por posiciones*'.

"Específicamente, en cuanto a la idoneidad de las pruebas para motivar la convicción del Juez de Distrito sobre lo pretendido por el oferente en relación con la litis constitucional, \*\*\*\*\*', dice al respecto:

"Principio de la pertinencia, idoneidad o conducencia y utilidad de la prueba. Puede decirse que éste representa una limitación al principio de libertad de la prueba, pero es igualmente necesario, pues significa que el tiempo y el trabajo de los funcionarios judiciales y de las partes en esta etapa del proceso no debe perderse en la práctica de medios que por sí mismos o por su contenido no sirven en absoluto para los fines propuestos y aparezcan claramente improcedentes o inidóneos. De esta manera se contribuye a la concentración y eficacia procesal de la prueba.'

(Teoría General de la Prueba, 5a. Ed. Tomo I, página 133)

"Este principio de la idoneidad de la prueba es recogido por el transcrito artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta supletoriamente aplicable a la Ley de Amparo; por tanto, debe considerarse que toda prueba, de las permitidas por el artículo 119 de la Ley de Amparo, para ser admitida, debe tener relación inmediata con los hechos controvertidos, como lo establece el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues sería contrario a la lógica y aun al sentido común, que se admitieran y mandaran preparar en el amparo pruebas como la pericial, la testimonial y la de inspección, cuando del cuestionario, del interrogatorio o de los puntos sujetos a la fe judicial que deben acompañarse desde el ofrecimiento, se viera, desde luego y sin dudas, que nada tiene que ver con la litis.



"Al respecto, cabe invocar la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 81, Tomo (sic) 18, Primera Parte, Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que reza:

"PRUEBAS INCONGRUENTES. Es cierto que el tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén reconocidas por la ley, según lo establece en su primera parte el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles; pero también lo es que sólo deberán de recibirse aquellas que conforme a la ley tengan tal carácter, es decir, procedentes para el objeto que se propusieron y no las que sean incongruentes con los hechos que se controvierten o se promuevan de modo indebido.'

"Por tanto, es cierto que de acuerdo con las disposiciones transcritas, en el juicio de amparo debe admitirse cualquier medio de prueba que esté reconocido por la ley, a excepción de la confesional por posiciones; que las pruebas deben rendirse en la audiencia constitucional, salvo la documental, que puede presentarse con anterioridad y que, tratándose de la testimonial, pericial e inspección ocular, a fin de prepararlas debidamente, deben anunciarse u ofrecerse con cinco días hábiles de anticipación a la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para dicha audiencia; sin embargo, también es verdad que esa facultad de que goza el quejoso para ofrecer pruebas no es plena, sino que debe cumplir con ciertos requisitos, entre los que se encuentra el relativo a que el medio de convicción ofrecido necesariamente tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, como lo dispone el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles transcrito.

"En tal sentido, si en un caso se ofrece una prueba que no satisfaga este requisito, el juzgador no está obligado a admitirla, en términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, sino que desde su anuncio, según se trate de alguno de los medios de convicción de los que requieran previa preparación, como la testimonial, la pericial o la inspección ocular, puede y debe desecharla, sin esperar para ello hasta la celebración de la audiencia constitucional.

"En relación con la idoneidad de la prueba, debe subrayarse especialmente que en esta materia el Juez de Distrito debe tener singular cuidado a fin de que,



al decidir la no admisión de un elemento probatorio, no vaya a dejar sin defensa al oferente, pues tal determinación debe tomarse sólo cuando es claro, patente y sin lugar a dudas, que la prueba ofrecida nada tiene que ver con la controversia.

"Sobre este mismo tema, debe señalarse que el momento de resolver sobre la admisión de probanzas tiene características diferentes a las que se dan a conocer a la hora de valorarlas, que es cuando se dicta sentencia. Se dice lo anterior, porque la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados han establecido algunos criterios sobre idoneidad o inidoneidad probatoria, pero deben aplicarse con prudencia porque algunas de ellas son aplicables al momento de su valoración y en determinadas circunstancias, pero no podrían fundar la no admisión.

"Al respecto, es aplicable por las consideraciones vertidas, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/2001, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 189894, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 157, que reza:

"PRUEBAS TESTIMONIAL, PERICIAL Y DE INSPECCIÓN OCULAR EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SU FALTA DE IDONEIDAD PARA EL OBJETO QUE SE PROPUSIERON RESULTE PATENTE, EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHARLAS DESDE SU ANUNCIO Y NO RESERVARSE HASTA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. De acuerdo a lo que disponen los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley de Amparo; así como 79, 81, 85 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, estos últimos de aplicación supletoria a los juicios de garantías, por disposición expresa del artículo 2o. de la citada ley, en el amparo indirecto debe admitirse cualquier medio de prueba que esté reconocido por la ley, a excepción de la confesional y de las que fueren contra la moral o el derecho; sin embargo, esa facultad de que goza el quejoso para ofrecer pruebas no es plena sino que está limitada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se encuentra el relativo a que el medio de convicción ofrecido necesariamente tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, el cual si bien no se prevé en la ley de referencia, sí se contempla en el artículo 79 del código adjetivo invocado, que resulta aplicable supletoriamente a los juicios de garantías. Por tanto, si se ofrece una prueba que no satisfaga este requisito, su ofrecimiento resulta contrario a derecho y, en esa



hipótesis, el juzgador no está obligado a admitirla en términos de lo previsto en los mencionados artículos 150 y 79, sino que desde su anuncio, según se trate de alguno de los medios de convicción de los que requieran previa preparación, como la testimonial, la pericial o la inspección ocular, puede y debe desecharla, sin esperar para ello hasta la celebración de la audiencia constitucional. Empero, para tomar esta decisión el Juez de Distrito debe tener singular cuidado a fin de no dejar sin defensa al oferente, pues tal determinación debe tomarse en cuenta sólo cuando no haya duda razonable de que la prueba ofrecida nada tiene que ver con la controversia, y en este punto, el Juez debe actuar con amplitud de criterio más que con rigidez.’

"Así, contrario a lo aducido por la parte quejosa, el juzgador no tiene la obligación de admitir todas las pruebas que sean ofrecidas por las partes y que se encuentren previstas en el artículo 119 de la Ley de Amparo, sino aquellas que cumplan con el requisito de idoneidad, lo cual encuentra fundamento en el propio artículo 17 constitucional, que garantiza el acceso a la justicia pronta, pues de lo contrario se admitirían todas las pruebas que las partes ofrezcan, aun cuando no guarden relación con la litis, generando un retraso en la impartición de justicia.

"En el caso, la parte quejosa ofreció, entre otras la siguiente prueba:

"OFRECIMIENTO DE PRUEBA PERICIAL EN MATERIA DE CONTABILIDAD.

"Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, se OFRECE como prueba de la quejosa, LA PERICIAL EN MATERIA DE CONTABILIDAD, misma que deberá ser desahogada al tenor del cuestionario que se adjunta para tal efecto al presente escrito como Anexo 2.

"El objeto primordial de la prueba que se ofrece es el relativo a ilustrar a su Señoría, con toda precisión, el incumplimiento a las sentencias firmes dictadas a mi favor en el juicio número \*\*\*\*\* , y más en específico;

"- Los porcentajes exactos y las ocasiones en que se ha incrementado el salario mínimo general.



"- El incremento otorgado por el ISSSTE, en mayor beneficio que no puede desconocerse por parte de las responsables.

"- La evolución de la cuota diaria otorgando los incrementos que sean más altos del comparativo con la (sic) salario mínimo general y la pensión pagada.

"Las diferencias que se han generado a mi favor por el incorrecto pago de mi pensión.

"- El monto correcto que se debe pagar a mi favor por concepto de pensión.

"Lo anterior, a efecto de que su Señoría pueda comparar la pensión que ha sido pagada al impetrante por parte de las autoridades responsables, con el sueldo de trabajador en activo, y en case (sic) a dicha comparación, pueda advertir con mayor claridad la inconstitucionalidad de los actos que se tildan violatorios de garantías individuales conforme se ha expuesto en los conceptos de violación formulados con anterioridad.'

"En cuanto a tal prueba, el Juez consideró que no es idónea para demostrar los hechos controvertidos en el juicio constitucional, pues basta apreciar las constancias documentales que obran en autos para advertir si el acto reclamado es constitucional o no; mientras que corresponde a la Sala administrativa determinar el debido cumplimiento de la sentencia de nulidad, esto es, si la autoridad demandada incrementó la cuota de pensión de la ahora quejosa conforme a los incrementos que impuso en la sentencia de mérito.

"Pues bien, en el caso, este Tribunal Colegiado determina que es incorrecta la determinación de la Jueza Federal en el sentido de que la prueba pericial en materia de contabilidad no es idónea para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, pues aun cuando éste constituye el oficio \*\*\*\*\* de veinticinco de marzo de dos mil veinte, emitido por el subdirector de pensiones de la Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo cierto es que la parte quejosa manifiesta de forma reiterada que la inconstitucionalidad de éste deriva del incumplimiento a la sentencia dictada por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro de los



autos del juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\*\*, así como el recurso de queja por defectuoso cumplimiento.

"Por lo tanto, se estima que si el oficio reclamado está relacionado o, en su caso, condicionado a lo resuelto en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*\*, del índice de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es idóneo que un perito en materia de contabilidad aporte su opinión técnica en cuanto a la materia sometida a la litis constitucional, esto es, el correcto cálculo y aplicación de los incrementos a la cuota diaria de pensión de la parte quejosa.

"Máxime que con ello la parte quejosa pretende demostrar que los cálculos realizados por la autoridad en el oficio reclamado son incorrectos, lo que requiere de precisión en las operaciones aritméticas que no pueden ser exigidas a un Juez de amparo, pues el error en que éste pudiera incurrir no podría ser subsanable por un Tribunal Colegiado, por no ser especialistas en la materia; por ende, a efecto de auxiliar la labor jurisdiccional es posible considerar idónea la prueba ofrecida por la parte quejosa.

"Esto, en el entendido de que la valoración de la prueba pericial en materia de contabilidad no se hace en este momento procesal, sino hasta que, en su caso, se pronuncie la sentencia de amparo correspondiente; por ende, al no advertirse indudablemente la no idoneidad de la prueba pericial en materia de contabilidad, lo procedente es revocar el auto recurrido para que la Jueza Federal la admita en los términos que prevé la Ley de Amparo."

**CUARTO.—Análisis de la contradicción de criterios.** Antes de analizar la procedencia de la contradicción planteada, es necesario explicar que su objeto consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica, por lo que para determinar si existe o no una oposición de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones contradictorias.

Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE



JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>2</sup> y a la tesis P. XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, de rubro: "CON-

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se 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."



TRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIER-TAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>3</sup>

Conforme a estos criterios, para que exista la contradicción de tesis es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan satisfecho los extremos siguientes:

**A)** Los Tribunales Colegiados contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**B)** Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el

<sup>3</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIER-TAN 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: 'CONTRA-DICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXIS-TENCIA.', 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 posi-ciones, 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 deci-siones 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 pro-nunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de acla-raciones, 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."





que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.

Sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, **salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.**

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



**QUINTO.—Análisis de la existencia de contradicción de criterios.** En el caso se estima que no existe la contradicción de criterios respecto de lo resuelto por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado y lo fallado por el Tercer Tribunal Colegiado y el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Se afirma lo anterior, porque el Décimo Octavo Tribunal, a diferencia de los otros dos tribunales contendientes, al resolver el recurso de queja no emitió un pronunciamiento de fondo respecto a si fue legal la determinación de la Juez de Distrito de desechar la prueba pericial en contabilidad ofrecida por el quejoso.

En efecto, en la ejecutoria –queja **64/2021**–, emitida por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se determinó que el agravio del recurrente era inoperante porque las razones que ahí planteó no controvirtieron de manera frontal y directa las razones que sustentan lo decidido por la Juez de Distrito. De forma que en la resolución referida no se analizó si fue legal o no el desechamiento de la prueba pericial contable.

Por tanto, si bien el Décimo Octavo Tribunal declaró infundado el recurso de queja planteado, ello no obedeció a una causa de fondo en el que se analizara la legalidad del desechamiento de la prueba pericial en materia contable, sino a un impedimento técnico, como lo fue la ineficacia de los agravios planteados.

En ese orden de ideas, respecto de lo resuelto por dicho tribunal, no se cumple con el primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis,

---

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."



porque la ineficacia de los agravios obedeció a que en opinión del órgano jurisdiccional contendiente, la parte quejosa no combatió las consideraciones de la determinación reclamada, razón por la cual no analizó el fondo del asunto; de ahí que es claro que no efectuó algún ejercicio interpretativo en el que se pronunciara sobre la legalidad del desechamiento de la prueba pericial.

Por lo que se estima que es inexistente la contradicción de criterios respecto de lo resuelto por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en relación con el criterio adoptado por los Tribunales Tercero y Décimo Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En contraste, es existente la contradicción de criterios denunciada entre el Tercer y el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, porque al pronunciarse sobre la legalidad del desechamiento de una prueba pericial ofrecida en un juicio de amparo indirecto, cuando ésta tiene por objeto demostrar la ilegalidad del acto reclamado vinculado con el incorrecto cumplimiento a una sentencia de nulidad y a un recurso de queja por defectuoso cumplimiento, dichos órganos colegiados arribaron a determinaciones opuestas.

Lo anterior, porque el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al analizar los artículos 1o. y 75 de la Ley de Amparo, interpretó que el juicio de amparo no constituye una nueva o segunda o tercera instancia del procedimiento del orden común, donde puedan recibirse las pruebas que no se desahogaron con anterioridad –aunque reúnan los requisitos establecidos en el artículo 119 de la Ley de Amparo–, ni dicho juicio, que es autónomo, tiene por objeto decidir directamente sobre acciones, excepciones o pretensiones que se plantean en el procedimiento ordinario, pues lo que en él se juzga, es exclusivamente si el acto reclamado vulnera derechos subjetivos, siendo por esta razón que el acto reclamado debe apreciarse tal y como aparezca probado ante la responsable, tomando en consideración sólo los elementos que tuvo ante sí y pudo la autoridad ponderar, dado que lo que se juzga es precisamente su actuación.

De manera opuesta, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito interpretó que de los artículos 119 a 124 de la Ley de Amparo,



en relación con los artículos 79, 81, 85 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la ley de la materia, para que las pruebas permitidas por el artículo 119 de la ley referida sean admisibles en el juicio de amparo, deben tener relación inmediata con los hechos controvertidos.

Lo hasta ahora expuesto es suficiente para concluir que los Tribunales Colegiados analizaron una cuestión jurídica idéntica y adoptaron decisiones que se contraponen, pues mientras que el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró infundado el recurso de queja porque estimó legal el desechamiento de la prueba pericial en contabilidad, al estimar que aun y cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 119 de la Ley de Amparo, la prueba pericial contable no es admisible por estar sujeta a la regla prevista en el artículo 75 de la ley de la materia, conforme al cual no son admisibles en el juicio de amparo las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad responsable.

En tanto que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que era admisible la prueba pericial, porque se cumplió la regla prevista en el artículo 119 de la Ley de Amparo, ya que ésta guardaba relación con los hechos controvertidos, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 2o. de la ley de la materia, porque es idóneo que un perito en materia de contabilidad aporte su opinión técnica en cuanto a la materia sometida a la litis constitucional, esto es, el correcto cálculo y aplicación de los incrementos a la cuota diaria de pensión de la parte quejosa.

Ahora, la circunstancia de que el segundo de los Tribunales Colegiados contendientes no haya expuesto una consideración específica respecto a la limitante prevista en el artículo 75 de la Ley de Amparo, no es impedimento para estimar configurada la contradicción de criterios, pues para que exista la divergencia de posturas ésta puede ser implícita, como ocurre respecto de la decisión del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien concluyó que era admisible la prueba porque estaba permitida por el artículo 119 de la Ley de Amparo, y guardaba relación con los hechos controvertidos, sin ponderar lo que establece el artículo 75 de la Ley de Amparo, por lo que se estima que implícitamente no lo consideró aplicable.



Apoya esta afirmación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 93/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes **no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso**, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

Lo anterior se destaca a efecto de evidenciar que, en el caso, el tema jurídico analizado por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes fue el mismo, pues ambos conocieron de la queja interpuesta contra el acuerdo en el que un Juez de Distrito desechó una prueba pericial contable y sostuvieron criterios opuestos, por lo que sí existe la contradicción de criterios.



SEXTO.—**Estudio.** Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer como jurisprudencia el criterio que se desarrolla.

El tema de la contradicción se circunscribe a determinar si en el juicio de amparo indirecto promovido contra un oficio dictado en cumplimiento a una sentencia de nulidad y a la queja por defecto, es admisible o no la prueba pericial en materia de contabilidad, ofrecida por el quejoso con el objeto de acreditar el incorrecto cumplimiento a dichas resoluciones, vinculadas con la correcta cuantificación de los incrementos de una cuota de pensión y sus diferencias.

Ahora, dada la litis a resolver debe destacarse que el texto del artículo 75 de la Ley de Amparo prevé lo siguiente:

**"Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior."

En el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de Amparo son previstas dos reglas de limitación de la prueba, pues impone dos obligaciones para el juzgador.

En primer término, le obliga a apreciar el acto reclamado en la forma misma en que lo haya tenido por apreciado la autoridad responsable. Por otro lado,



obliga al juzgador a no admitir ni tomar en consideración pruebas que no se hayan rendido ante dicha autoridad. Por lo que la finalidad de este precepto es evitar que la jurisdicción de amparo se sustituya a la autoridad responsable y, en su lugar, garantizar que sólo realice una revisión de la constitucionalidad del acto reclamado.

La intención del precepto es cumplir con el principio de congruencia que rige al medio de control constitucional, porque parte de la base de que el juicio de amparo no es, sin más, una simple extensión del proceso ordinario, ni debe confundirse con el juicio de origen.

De lo anterior se advierte una prohibición para el Juez de Distrito de incorporar a la litis constitucional pruebas no rendidas ante la responsable, con la excepción prevista en el segundo párrafo, a saber, que: "*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.*"<sup>5</sup>

Esta excepción puede ser aplicable, por ejemplo, en el caso de que se trate de una persona ajena al procedimiento de creación del acto reclamado, o cuando la ley que lo rijan no establezca la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas.<sup>6</sup>

Por lo que la admisión de pruebas de las permitidas en el párrafo primero del artículo 119 de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> no es irrestricta, pues está limitada por lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Amparo, con la única excepción relativa a los supuestos en los que el quejoso no hubiere tenido oportunidad de ofrecerlas ante la autoridad responsable.

<sup>5</sup> Consideraciones que fueron sostenidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **171/2020**, resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

<sup>6</sup> Tesis 2a. XLIII/2017 (10a.), de rubro: "PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de dos mil diecisiete, página 1396 (registro digital: 2013966).

<sup>7</sup> **Artículo 119.** Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta ley disponga otra cosa."



Ahora, en el caso debe analizarse si dicha limitante es aplicable a la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida en un juicio de amparo con el objeto de demostrar el incorrecto cumplimiento a la sentencia de nulidad y una resolución relativa a un recurso de queja por defecto.

Es decir, determinar si en su caso, dicha prueba pericial debió y era factible que fuera ofrecida oportunamente por la demandante en el periodo de ejecución de la sentencia de nulidad, a efecto de aportar elementos de convicción que hubiesen permitido a la Sala dilucidar si la resolución emitida por la autoridad fue cumplida en su totalidad o parcialmente (exceso o defecto).

Para ello, es necesario analizar si existe la posibilidad para el demandante de ofrecer una prueba como la pericial contable durante el procedimiento previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en específico, al interponer el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento a la sentencia. Precepto en el que es previsto lo siguiente:

**"Artículo 58.** A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

**"I.** La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su presidente, en su caso, **requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia.** Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

"Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

**"a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal,** tomando en cuenta la gra-





vedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, **además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.**

"b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno **podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.**

"De persistir el incumplimiento, **se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio** de conformidad con lo establecido por el inciso a).

"c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

"Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

"d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, **pondrá en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos**, a fin de ésta (sic) determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

**"II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:**

**"a) Procederá en contra de los siguientes actos:**

**"1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto**, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.



"2. La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de esta ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

"3. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

"4. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

"La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

**"b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca.** En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

**"En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.**

"El Magistrado instructor o el presidente de la Sección o el presidente del tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, **que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.**



"c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

"Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a), de este artículo.

**"d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.**

"e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

"f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere. ..."

Del precepto transcrito se advierte que reglamenta el procedimiento para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa logre el cabal cumplimiento de sus resoluciones.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 306/2021, en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, al interpretar los alcances de dicho precepto, señaló que el legislador



en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempló un mecanismo específico para lograr el pleno cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual está compuesto, por un lado, por un procedimiento oficioso mediante el cual la Sala respectiva requerirá a la demandada que informe sobre el cumplimiento de alguna sentencia, pudiendo, en caso de contumacia, multar a la autoridad, o incluso, requerirla por conducto de su superior jerárquico; comisionar a algún funcionario para que dé cumplimiento directo a la resolución, cuando la naturaleza del acto lo permita; y eventualmente poner en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos, a fin de que se determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

Además, explicó que el precepto en estudio contempla, como parte de la etapa de cumplimiento de una sentencia de nulidad dictada en un juicio administrativo, la posibilidad para el demandante de promover un recurso de queja en los casos siguientes:

**a.** Contra la resolución que repita la resolución anulada o **la que incurra en exceso o en defecto**, cuando se emita pretendiendo acatar una sentencia.

**b.** En los casos en que la sentencia de nulidad haya obligado a la autoridad demandada a reponer un procedimiento o a emitir una nueva resolución en una instancia oficiosa, contra la resolución emitida y notificada después de concluido el plazo que al efecto les otorga la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus artículos 52 y 57, fracción I, inciso b).

**c.** Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

**d.** Contra el incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación agregó que del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el recurso de queja se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia,



dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

Además, precisó que es dispuesto que en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado instructor o el presidente de la Sección o el presidente del tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Tales consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 14/2022 (11a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, abril de 2022, Tomo II, página 1741, de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

**"Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que frente al reclamo de la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad, uno de ellos sostuvo que constituye un presupuesto de procedencia para el juicio de amparo que previamente se interponga el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencio-



so Administrativo, mientras que el otro estableció que se trata de una instancia optativa, por lo que el afectado puede acudir de manera inmediata al juicio constitucional.

**"Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplir una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el particular debe necesariamente interponer el recurso de queja que establece el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**"Justificación:** El indicado recurso de queja constituye el medio de defensa previsto expresamente por el legislador para combatir la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad y, más aún, constituye una instancia apta para lograr su reparación o modificación, pues prevé mecanismos consistentes con esa finalidad y adecuados para lograrla a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como son la revisión de la actitud desplegada por la autoridad en relación con ese cumplimiento, la posibilidad de fijar los alcances precisos de la declaración de nulidad e, incluso, la de resolver que existe imposibilidad para ejecutar el fallo y que, por ende, procede el cumplimiento sustituto, además de la aplicación de multas sucesivas en caso de contumacia y la comunicación de ésta al superior jerárquico del servidor público involucrado y a la contraloría interna que le corresponda. De ahí que, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ese medio ordinario de defensa debe ser agotado, sobre todo porque no se configura alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que rige al juicio constitucional, puesto que el acto reclamado no es de aquellos que puedan carecer de fundamentación, no conlleva violaciones directas a la Constitución Federal, el recurso de queja se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y forma parte de un juicio que prevé la figura de la suspensión con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo."

Por lo que hace al inciso **a)**, esto es, que se promueva recurso de queja contra la resolución que repita la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se emita pretendiendo acatar una sentencia, en caso de



que la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

Por su parte, la autoridad demandada podrá comunicar si efectivamente existe o no ese incumplimiento, las medidas que esté preparando o que haya adoptado para acatar la sentencia de nulidad, las razones que justifiquen el retraso o, más aún, la imposibilidad que tenga para materializar la indicada sentencia y una vez valorados los elementos que la autoridad aporte –en conjunto con los que haga llegar la parte demandante–, la Sala, la Sección o el Pleno que corresponda podrán determinar si la autoridad incurrió en exceso o defecto.

Por lo que durante el procedimiento de ejecución de la sentencia del juicio contencioso administrativo, en el caso de que el demandante estime que la resolución emitida por la autoridad fue cumplida con exceso o defecto, cuenta con la oportunidad de inconformarse mediante el recurso de queja, en el cual podrá plantear mediante escrito en el que se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto.

Por otro lado, es necesario acotar que la interposición de la queja por exceso o defecto es procedente por una sola ocasión, por así disponerlo el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en términos de lo previsto en la tesis aislada 2a. LXXVIII/2013 (10a.),<sup>8</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"QUEJA RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE UNA VEZ POR CADA SUPUESTO [ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), SUBINCISO 4, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]. El hecho de que el artículo referido disponga que la

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, página 1859.



queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, no debe entenderse en el sentido de que el particular no puede interponerlo por cada uno de los supuestos de procedencia que describe, esto es, contra: 1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia; 2. La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la citada ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del diverso 51 del indicado ordenamiento, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso; 3. La omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia; y, 4. El incumplimiento de la autoridad a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal. Es decir, la frase: 'La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez', debe interpretarse en el sentido de que el particular podrá interponerla por cada uno de los supuestos referidos."

En ese orden de ideas, debe interpretarse que una vez emitida la resolución relativa al recurso de queja interpuesto por exceso o defecto en el cumplimiento a la sentencia de nulidad, no es jurídicamente viable que el demandante interponga un segundo recurso de queja por exceso o defecto en contra de la nueva resolución que emita la autoridad demandada.

Además, que en el procedimiento previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandante no tiene oportunidad de ofrecer la prueba pericial con posterioridad a la resolución en que la Sala estimó fundada la queja por defecto y menos aún, con motivo del nuevo oficio emitido por la autoridad demandada, en acatamiento a dicho recurso de queja y el cual constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

De manera que cuando el quejoso ofrezca como prueba la pericial en materia de contabilidad al promover el juicio de amparo indirecto, en contra de la resolución emitida por la autoridad en cumplimiento a la sentencia de nulidad y al recurso de queja por exceso o defecto, no es aplicable la limitante de admisión de pruebas prevista en el artículo 75 de la Ley de Amparo.





Se afirma lo anterior, porque el propio artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo limita la interposición del recurso de queja por exceso o defecto al cumplimiento de la sentencia de nulidad por un sola vez, y además el referido precepto no prevé un periodo probatorio que permita ofrecer la prueba pericial, pues limita el trámite a la solicitud del informe a la autoridad y a la emisión de la resolución relativa en un plazo de cinco días.

Por tanto, no es viable interpretar que la parte quejosa está obligada o en posibilidad de ofrecer la prueba pericial en materia contable, una vez que ya fue emitida la resolución relativa al recurso de queja por exceso o defecto. De forma que no es aplicable la limitante prevista en el artículo 75 de la Ley de Amparo, respecto de la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por el quejoso con el objeto de acreditar el incorrecto incumplimiento a una sentencia de nulidad y a una queja por defectuoso cumplimiento, cuando ésta verse sobre la correcta cuantificación de los incrementos relativos a una cuota de pensión y sus diferencias.

En efecto, en el caso se está en el supuesto de excepción previsto en el artículo 75 de la Ley de Amparo, aunque no sea tercero extraño al procedimiento, porque respecto del acto reclamado en el amparo que es posterior a la emisión de la sentencia de nulidad y de la queja por defecto, no es factible que se hubiera ofrecido la pericial durante la fase de ejecución, en términos del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque no hay un periodo probatorio que permita ofrecer dicha prueba.

Aunado a lo anterior, en los juicios de amparo que dieron origen a la divergencia de criterios no fue señalada como responsable la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sino las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y por tanto, no cabría señalar que el acto reclamado debe apreciarse como aparezca probado ante la autoridad responsable.

Sin que pase por desapercibido que la Juez de Distrito al emitir el acuerdo que fue materia de la queja **47/2021**, del índice del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, afirmó que los artículos 29, 39, 40, 41 y 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administra-



tivo, prevén la posibilidad de que la parte quejosa ofrezca pruebas para acreditar sus pretensiones durante el juicio e inclusive, después del dictado de la sentencia condenatoria por medio de un incidente. Preceptos en los que es dispuesto lo siguiente:

### **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

**"Artículo 29.** En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2010)

**"I.** La incompetencia por materia.

**"II.** El de acumulación de juicios.

**"III.** El de nulidad de notificaciones.

**"IV.** La recusación por causa de impedimento.

**"V.** La reposición de autos.

**"VI.** La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

"Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal."

**"Artículo 39.** Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

"Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta ley.



"Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

"Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal."

## CAPÍTULO V

### De las Pruebas

**"Artículo 40.** En los juicios que se tramiten ante este tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

"En los juicios que se tramiten ante el tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

"Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga."

**"Artículo 41.** El Magistrado instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

"El Magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente."



**"Artículo 43.** La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

**"I.** En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"Los peritos deberán rendir su propio dictamen autónomo e independiente y exponer sus razones o sustentos en los que se apoyan, por lo que no deberán sustentar su dictamen en las respuestas expuestas por otro perito, ni remitirse a ellas para justificar su opinión técnica.

**"II.** El Magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

**"III.** En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

**"IV.** Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

**"V.** El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito



tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"El Magistrado instructor, dentro del plazo de tres días posteriores a la notificación del acuerdo que tenga por rendido el dictamen del perito tercero, podrá ordenar que se lleve a cabo el desahogo de una junta de peritos, en la cual se planteen aclaraciones en relación a los dictámenes. El acuerdo por el que se fije el lugar, día y hora para la celebración de la junta de peritos deberá notificarse a todas las partes, así como a los peritos.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"En la audiencia, el Magistrado instructor podrá requerir que los peritos hagan las aclaraciones correspondientes, debiendo levantar el acta circunstanciada correspondiente.

(Adicionado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"En el caso de la Sala Superior del Tribunal, el Magistrado ponente podrá ordenar directamente la reapertura de la instrucción del juicio, a efecto de que la junta de peritos se realice en la Secretaría General o Adjunta de Acuerdos o en la Sala Regional, la cual podrá llevarse a cabo a través de medios electrónicos."

De los preceptos transcritos se advierte que el primero de ellos regula la interposición de los incidentes relativos a la incompetencia, acumulación de autos y recusación, entre otros que no tienen relación con la materia que nos ocupa en esta contradicción de tesis, los que pueden promoverse antes del cierre de instrucción.

Por otra parte, en el último párrafo del referido artículo 39, es previsto que los incidentes que no tengan un trámite especial, se sustanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.



Sin embargo, el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia de nulidad, no es de aquellos previstos en el último párrafo del artículo 39, antes referido, pues su tramitación y resolución están reguladas en términos de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que a dicho procedimiento no le son aplicables las reglas previstas para los incidentes que no tengan un trámite especial.

Lo anterior incluso se corrobora porque el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se regula el ofrecimiento de la prueba pericial, sólo hace referencia a etapas anteriores a la fase de ejecución de sentencia.

Aunado a que los plazos previstos en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no son compatibles con el periodo previsto en el artículo 58 de la referida ley, ya que tratándose del recurso de queja sólo se dispone de un breve periodo de cinco días para que la autoridad rinda su informe y *"vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes"*.

Además, en opinión de este Pleno de Circuito, no es palpable que en el caso sea procedente la tramitación del incidente a que se refiere el último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al procedimiento dispuesto en el artículo 58 de la ley referida, porque el recurso de queja por exceso o defecto tiene un procedimiento específico en el que no se prevé un periodo para el desahogo de pruebas, además porque incluso los plazos que regulan ambos preceptos no son compatibles.

De manera que en el procedimiento previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no es de evidente constatación que el demandante tenga oportunidad de ofrecer la prueba pericial durante la tramitación de la queja por defecto, ni posteriormente a la resolución en que la Sala estime fundada la queja por defecto y menos aún, con motivo del nuevo oficio emitido por la autoridad demandada, en acatamiento a dicho recurso de queja y el cual constituye el acto reclamado en el juicio de amparo.

Por otro lado, tampoco pasa inadvertido que el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, afirmó que si bien es



cierto que las normas que regulan el procedimiento de ejecución de las sentencias de nulidad dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no prevén expresamente la posibilidad de promover y desahogar pruebas, también lo es que, en términos del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es posible aplicar supletoriamente a falta de disposición expresa, el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en consecuencia, el demandante estuvo en posibilidad de hacer valer los medios a su alcance, ahí establecidos, a fin de acreditar el indebido cumplimiento que se dio a la sentencia de nulidad.

Sin embargo, dicho Tribunal Colegiado no dijo qué apartado o precepto del Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente al procedimiento de ejecución en el juicio de nulidad y este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, no advierte que pudieran ser aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 400 a 502 del referido código, relativos al periodo de ejecución de sentencia.

Ello, porque en dichos preceptos, en específico en el título quinto, relativo al periodo de "*ejecución*" se prevén las reglas generales para el requerimiento y embargo de los bienes del deudor, la oposición de terceros a la ejecución y los procedimientos de remates, por lo que no se trata de procedimientos que sean compatibles con lo previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese contexto, debe concluirse que no es aplicable la limitante de admisión de pruebas prevista en el artículo 75 de la Ley de Amparo, tratándose de la prueba pericial en materia contable ofrecida en el juicio de amparo promovido por la parte quejosa en contra de la resolución emitida por la autoridad demandada en cumplimiento a una sentencia de nulidad y a una resolución de queja por exceso o defecto, porque el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el que está regulado el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento a una sentencia de nulidad, no prevé un periodo específico para el ofrecimiento de pruebas.

Además, este Pleno de Circuito considera que sí es pertinente la admisión de la prueba pericial contable, porque con ella la parte quejosa pretende demostrar que los cálculos realizados por la autoridad para determinar si fue correcta o no la cuantificación de los incrementos de una cuota pensionaria y sus



diferencias, se requiere de precisión en las operaciones aritméticas que no pueden ser exigidas a un Juez de amparo, por no ser especialista en la materia.

Lo anterior, sin que en esta ejecutoria se prejuzgue la procedencia del juicio de amparo por no constituir la materia de contradicción que aquí se analiza.

En esas condiciones, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, al tenor del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que se anexa a la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en el artículo 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, se;

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—No existe la contradicción de criterios respecto de lo resuelto por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado, en relación con lo fallado por el Tercer Tribunal Colegiado y el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el quinto considerando de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Es existente la contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer y Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el quinto considerando de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** mediante el Sistema de Plenos de Circuito envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes 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 Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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.

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 4/2022 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/24 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en esta página.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/2022 (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas, con número de registro digital: 2024468.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA ADMISIÓN DE LA PERICIAL EN MATERIA CONTABLE OFRECIDA CONTRA EL OFICIO EMITIDO POR AUTORIDADES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE), EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE NULIDAD Y A LA QUEJA POR DEFECTO, ESTÁ EN EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Dos personas promovieron juicio de amparo indirecto contra el oficio emitido por autoridades del ISSSTE en cumplimiento a una sentencia



de nulidad y a la queja por defecto; en ambos asuntos se ofreció la prueba pericial en materia contable con el objeto de demostrar la incorrecta cuantificación al incremento de la pensión y el pago de diferencias. El Juzgado de Distrito desechó la pericial en comento por lo que, en ambos casos, las personas quejosas interpusieron recursos de queja. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de dichos medios de impugnación sostuvieron criterios distintos sobre esa cuestión, pues uno determinó que la prueba era pertinente e idónea, por lo que debía admitirse; mientras que el otro indicó que, pese a que la prueba pericial es pertinente e idónea, no debe admitirse porque no se está en el caso de excepción previsto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de Amparo.

**Criterio jurídico:** El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que no es aplicable la limitante de admisión de pruebas prevista en el artículo 75 de la Ley de Amparo, cuando se ofrezca la prueba pericial en materia contable en un juicio de amparo indirecto en el que se impugne el oficio emitido por las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en cumplimiento a una sentencia de nulidad y a la queja por defecto de esa sentencia.

**Justificación:** El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo limita la interposición del recurso de queja por exceso o defecto al cumplimiento de la sentencia de nulidad por una sola vez, sin que esté previsto un periodo en el que se permita a las partes ofrecer, entre otras, la prueba pericial en materia de contabilidad, pues ese artículo limita el trámite a la solicitud del informe a la autoridad y a la emisión de la resolución relativa en un plazo de cinco días. Por tanto, no es viable interpretar que la parte quejosa está en posibilidad de ofrecer la citada pericial en el trámite de cumplimiento de las sentencias reguladas en la referida ley. En consecuencia, aunque la parte quejosa no sea tercera extraña al procedimiento, dado que la autoridad responsable en el juicio de amparo es la autoridad demandada en el juicio de nulidad de origen, se actualiza el supuesto de excepción previsto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de Amparo; máxime que el acto reclamado es posterior a la emisión de la sentencia de nulidad y a la del recurso de queja por defecto en el cumplimiento de dicha sentencia, por lo que no es posible que esa prueba sea ofrecida



durante la tramitación del juicio y porque en el trámite del cumplimiento no hay un periodo probatorio. Además, no es aplicable la tramitación del incidente previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues son incompatibles con el trámite previsto en el referido artículo 58.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/24 A (11a.)

Contradicción de tesis 4/2022. Entre las sustentadas por el Tercer, el Décimo Octavo y el Décimo Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de octubre de 2022. Unanimidad de veintitrés votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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 Montañó, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Ojeda Velázquez. Ponente: Ma. Gabriela Rolón Montañó. Secretario: Guillermo González Vega.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 98/2021, y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 47/2021.

**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 4/2022 resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 220 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE SI PREVIO A SU INTERPOSICIÓN NO SE AGOTÓ EL DIVERSO DE APELACIÓN REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 AL 219 DEL CITADO ORDENAMIENTO.**

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA AUTORIDAD INVESTIGADORA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO Y REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 A 219 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS SALAS ORDINARIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES PRONUNCIADAS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO POR FALTAS GRAVES, NO SON DEFINITIVAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 16/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SEGUNDO Y EL VIGÉSIMO SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE VEINTIDÓS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ LOYOLA PÉREZ, MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ (PONENTE), FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ, JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ, EMMA GASPAS SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS, JORGE OJEDA VELÁZQUEZ Y ARTURO ITURBE RIVAS. DISIDENTE: ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON (QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR). PONENTE: ANTONIO



CAMPUZANO RODRÍGUEZ. SECRETARIO: LUIS ALFREDO FRAGOSO PORTALES.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión de **once de octubre de dos mil veintidós**.

VISTOS;  
Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia**. Mediante oficio electrónico sin número con evidencia criptográfica, recibido en la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el **siete de abril de dos mil veintidós**, el Magistrado Arturo César Morales Ramírez, integrante del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el órgano judicial de su adscripción y el diverso Vigésimo Segundo, de la propia materia y Circuito, al resolver sobre la procedencia de los recursos **RF. 464/2021** y **RF. 338/2021**, respectivamente.

SEGUNDO.—**Admisión y Trámite**. El **cinco de abril del año en curso**, el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito registró la denuncia de contradicción con el número **PC01.I.A.16/2022.C** y la **admitió a trámite**; por lo que requirió a los tribunales contendientes la remisión de los archivos digitales de las ejecutorias emitidas, e informaran si continuaban vigentes los criterios asumidos.

En respuesta a lo solicitado, mediante oficio sin número suscrito por el secretario de Acuerdos del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por instrucciones del presidente de ese órgano colegiado, informó a la presidencia de este Pleno en Materia Administrativa que el criterio sustentado en el recurso de revisión fiscal **RF. 464/2021** no había sido modificado ni abandonado; correlativamente, en acuerdo de veintiuno de abril del propio año, la presidencia del Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio sustentado en el recurso de revisión fiscal **RF. 338/2021** también se encontraba vigente y no ha sido abandonado; asimismo, ambos órganos judiciales remitieron sendos archivos digitales que contienen las decisiones asumidas por uno y otro tribunales.



Por su parte, mediante oficio **DGCCST/X/167/05/2022** de dieciocho de mayo de la anualidad que transcurre, el director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó al secretario de acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, que de la consulta al sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver en ese Alto Tribunal, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis, no se desprendería el registro de algún conflicto de contradicción de tesis relacionado con tema a resolver idéntico o similar al que ahora se plantea en esta contradicción.

**TERCERO.—Turno.** Mediante proveído de **diecisiete de agosto de dos mil veintidós**, se turnó el asunto al Magistrado Antonio Campuzano Rodríguez, integrante del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, para que formulara el proyecto de resolución; y,

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, párrafo primero, 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 artículo 9 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 razón de que se trata de una contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

**SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de la fracción III del artículo 227 de la Ley de Amparo, ya que se formuló por el Magistrado Arturo César Morales Ramírez, integrante del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano que pronunció uno de los asuntos que dio motivo.



TERCERO.—**Consideraciones de los criterios divergentes.** Previamente a determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, es conveniente transcribir la parte relativa de las ejecutorias emitidas por los órganos colegiados contendientes.

El **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal **RF. 464/2021** en la sesión de diez de marzo de dos mil veintidós, para lo que a este estudio interesa, determinó, **por mayoría**, lo siguiente:

"CUARTO.—**Procedencia.** Es procedente el recurso de conformidad con lo previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que se combate la resolución dictada por la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien declaró que no se acreditaban las faltas administrativas graves atribuidas a un servidor público.

"...

"SÉPTIMO.—En primer orden es conveniente señalar que es procedente analizar la decisión adoptada por la Sala del conocimiento en el recurso de reclamación interpuesto por la ahora recurrente, resuelto el tres de mayo de dos mil veintiuno, en donde **confirmó el acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno**, en el cual el Magistrado instructor tuvo por no ofrecidas las pruebas en el informe de presunta responsabilidad administrativa.

"Al respecto, se debe tomar en cuenta que en todo proceso jurisdiccional se distinguen diferentes fases, cada una representa, naturalmente, una serie de actos encaminados a un determinado fin. Así, se identifica la **fase expositiva** donde las partes determinan las cuestiones litigiosas que ha de resolver el Juez en la sentencia; **la fase probatoria** donde las partes en conflicto aportan al Juez el material que le permita resolver el litigio; **la fase alegatoria** donde las partes exponen bajo el criterio de sus intereses el resultado de la instrucción al juzgador; y, finalmente, **la fase de sentencia** en la que precisamente el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva la controversia y termina el proceso.



"Asimismo, se reconoce como otra etapa del proceso la **del recurso o impugnativa**, la cual se desarrolla en segunda instancia y se presenta cuando una o ambas partes impugnan la sentencia con el objeto de que el superior jerárquico del juzgador que resolvió la contienda revise la legalidad de la sentencia de primera instancia o las resoluciones dictadas durante el procedimiento.

"Ahora, se tiene presente que, para el caso, **si un particular promueve el recurso de reclamación** contra el auto por el que tuvo por no ofrecidas las pruebas y es resuelto en forma adversa a su petición, tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución a través del juicio de amparo. Sin embargo, si la misma resolución es contraria a los intereses de la autoridad, ésta, dada su naturaleza jurídica, no tiene esa vía (el juicio de amparo).

"Contra las determinaciones definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **las autoridades sólo pueden interponer, como en este caso, el recurso de revisión en términos del artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, recurso que se trata de un medio de defensa excepcional y selectivo.

"En ese sentido, es de considerarse que el recurso de revisión es un medio de defensa extraordinario, establecido a favor de la autoridad administrativa, el cual tiene como propósito otorgarle un medio de defensa, en virtud del cual se somete al conocimiento de un Tribunal Colegiado de Circuito el control de legalidad de la sentencia que le resulta desfavorable.

"Por lo anterior, en orden de garantizar justamente esa oportunidad de defensa, es menester que en la revisión se atiendan los agravios en los que se controvierta lo determinado en la resolución interlocutoria dictada en el recurso de reclamación interpuesto contra el auto que tuvo por no ofrecidas las pruebas que soportan el informe de presunta responsabilidad administrativa, en razón de que ello da lugar precisamente a que se ejerza el control de legalidad.

"Así, en aras de garantizar la oportunidad de defensa y el ejercicio del control de legalidad, las autoridades administrativas deben tener la posibilidad de controvertir las violaciones procesales que eventualmente se cometan en la resolución interlocutoria referida.





"Por tanto, en el recurso de revisión es procedente analizar los agravios que la autoridad investigadora considera le irroga la resolución recaída a la promoción del recurso de reclamación contra el auto de dos de febrero de dos mil veintiuno, en el que la Sala tuvo por no ofrecidas las pruebas en el informe de presunta responsabilidad administrativa, respecto de la cual tuvo que esperar a que culminara el procedimiento administrativo, para alegar las violaciones procesales como las de fondo que, en su concepto, se cometieron en dicha interlocutoria.

"Es aplicable al caso, por analogía la jurisprudencia 2a./J. 12/2011 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 635, Novena Época, que es del texto siguiente:

"AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. DEBEN ESTUDIARSE LOS TENDENTES A CONTROVERTIR LO DETERMINADO EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA EL AUTO QUE ADMITIÓ A TRÁMITE LA DEMANDA DE NULIDAD." (Transcribe texto)

"Atento a lo anterior, a continuación es procedente analizar el **agravio primero**, en el que la autoridad recurrente aduce que le causa perjuicio la sentencia de diez de mayo dos mil veintiuno, **así como la interlocutoria de tres de mayo de dos mil veintiuno**, dictadas por la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que, la Sala declaró la inexistencia de responsabilidad administrativa del servidor público sujeto a procedimiento, sin que haya realizado un adecuado estudio de los razonamientos contenidos en el expediente administrativo, incluyendo la instrumental de actuaciones, y en general los argumentos vertidos por esa autoridad en cada una de las etapas del procedimiento administrativo disciplinario, faltando a los principios de congruencia que deben regir en las resoluciones que emita la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ..."

Por su parte, el **Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal **338/2021** en sesión de once de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad determinó:

"CUARTO.—Resulta innecesario analizar la sentencia impugnada con atención a los agravios formulados en el recurso de revisión, dado que éste es



**improcedente**, pues no constituye una **resolución definitiva** para que este órgano de control constitucional proceda a su estudio.

"Sino que se trata de un fallo contra el que procede el recurso de apelación.

**"Se explica.**

"En primer término, es menester exponer que el medio de impugnación que se analiza, no se encuentra relacionado con el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues no se trata de un juicio de nulidad, sino de un procedimiento de responsabilidad administrativa, por falta grave, que se desarrolla bajo un proceso distinto, contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, del cual también cuenta con facultades para conocer el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"En efecto, tales atribuciones provienen de la reforma que se hizo al artículo 73, fracción XXIX-H y del '**Título cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado**' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, que es del texto siguiente:

**"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 73.'** (Transcribe texto)

**"XXIX-H.'** (Transcribe texto)

"Como puede apreciarse la reforma constitucional en la que se modificó el artículo 73, fracción XXIX-H, y su título cuarto, denominado 'De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado.' Se integró al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.



"Asimismo, se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitiéndose la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuyo artículo 4, prevé que dicho tribunal conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares **vinculados con las faltas graves**, lo anterior se advierte de la transcripción que se hace a dicho numeral.

"**Artículo 4.**' (Transcribe texto)

"De ese modo, en los artículos 20, fracción II, 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se establece lo relativo al funcionamiento de la tercera sección, de la Sala Superior y de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas:

"**Artículo 20.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 37.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 38.**' (Transcribe texto)

"Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas se publicó en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto es, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, cuyos artículos 3, fracción IV, 12, 14, segundo párrafo, disponen lo siguiente:

"**Artículo 3.**' (Transcribe texto)

"**IV. Autoridad resolutora:**' (Transcribe texto)

"**Artículo 12.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 14.**' (Transcribe texto)

"De los numerales transcritos, se advierte que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa contiene nuevas facultades en materia de



resolución y aplicación de sanciones en asuntos relacionados con faltas –graves– de los servidores públicos o de particulares, para atender lo previsto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"En ese sentido, esta última legislación establece el procedimiento a seguir por parte de los Tribunales Federales de Justicia Administrativa en relación con faltas **graves**, esto es, se les faculta para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en dicha legislación y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Una vez establecida la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acorde con ese contexto corresponde conocer cómo se desarrolla ese proceso, para lo cual, es oportuno remitirnos al contenido de los artículos 209, 215, 216, fracción I y 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es el siguiente:

"**Artículo 209.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 215.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 216.**' (Transcribe texto)

"**Artículo 220.**' (Transcribe texto)

"Tales transcripciones revelan que el procedimiento de responsabilidad administrativa, se compone de la manera siguiente:

"**I.** Las autoridades sustanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, luego de lo cual procederán conforme a lo siguiente;

"**II.** A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del tribunal encargado de la resolución del asunto;



"**III.** Cuando el tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa, sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior;

"**IV.** De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al tribunal, fundando y motivando su proceder. En este caso, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa;

"**V.** Una vez que el tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente;

"**VI.** Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"**VII.** Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"**VIII.** Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, mismo que podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello;



"IX. En contra de esta resolución procede el recurso de apelación;

"X. Las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, a través del recurso de revisión, que deberá interponerse ante el propio tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva; y,

"XI. La tramitación de este recurso de revisión se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la sustanciación de la revisión en amparo indirecto, y en contra de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito no procederá juicio ni recurso alguno."

"Resolución definitiva que será aquella que resuelva el recurso de apelación que se interponga contra el fallo emitido por el (sic) Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves.

"Por otro lado, dentro de los antecedentes del procedimiento de responsabilidad más relevantes de donde proviene el recurso de revisión que ahora se resuelve, los cuales se advierten del proceso sancionatorio conformado por los \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , **en los que consta lo que enseguida se enuncia.**

"A) El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve –fojas 4 y 5 del expediente \*\*\*\*\*–, con motivo de las irregularidades atribuidas a \*\*\*\*\* , por parte del **suplente por ausencia de la Jefatura del Departamento Personal Madero de la Petróleos Mexicanos; el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en la Delegación de la Unidad de Responsabilidades del citado organismo**, dictó acuerdo de radicación de investigación, en el expediente \*\*\*\*\* en relación con los hechos consistentes en el pago recibido el veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, por parte del servidor público señalado, por concepto de beca, efectuado en términos de la cláusula 171 del Contrato Colectivo de Trabajo 2017-2019.

"B) El veintisiete de enero de dos mil veinte, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en la Delegación de la Unidad de Respon-



**sabilidades en Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Transformación Industrial** dictó acuerdo en el cual determinó calificar como **grave** la falta atribuida al citado servidor público –fojas 169 a 173 ibídem–.

"**C**) El veinte de febrero de dos mil veinte, se admitió el informe de presunta responsabilidad administrativa, respecto de los hechos atribuidos al mencionado servidor público, quien fue emplazado el once de marzo de dicha anualidad –fojas 183 a 189 ibídem–.

"**D**) Asimismo, el catorce de septiembre de dos mil veinte, se llevó a cabo la audiencia inicial –foja 199 ibídem–.

"**E**) Mediante oficio presentado el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –fojas 1 y 2 del expediente \*\*\*\*\* , con base en la investigación hecha por la autoridad investigadora **titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en la Delegación de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Transformación Industrial, respecto de una presunta falta administrativa grave atribuida a \*\*\*\*\***, en el expediente administrativo de responsabilidades administrativas \*\*\*\*\* , el titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de dicho organismo, presentó un informe a efecto de que el tribunal continuara con la sustanciación y resolución del procedimiento sancionatorio.

"**F**) El conocimiento de ese asunto correspondió a la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hoy Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar, que lo registró con el expediente \*\*\*\*\* ; y determinó continuar con la sustanciación del procedimiento sancionatorio –fojas 3 a 12 ibídem–.

"**G**) Seguido el proceso en sus etapas procesales, la Sala del conocimiento lo resolvió mediante sentencia de \*\*\*\*\* –fojas 42 a 90 ibídem–, en la que determinó que se demostró la conducta **grave** imputada a \*\*\*\*\* e impuso al



elemento investigado, con fundamento en los artículos 78, fracciones I y III y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión por el periodo de treinta días naturales y una sanción económica de \$ \*\*\*\*\*.’

**"Siendo éstas todas las constancias por las que se encuentra conformado el expediente de responsabilidad administrativa por falta grave, al momento de la interposición del recurso de revisión, que fue el once de junio de dos mil veintiuno.**

**"Fallo contra el cual, la autoridad investigadora interpuso el recurso de revisión que ahora se resuelve.**

"Se aclara que con posterioridad a la presentación del medio de impugnación señalado, de las constancias del toca de revisión se aprecia que el siete de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Superior de la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resolvió los recursos de apelación interpuestos por la autoridad investigadora y el presunto responsable contra la sentencia de la Sala Auxiliar, los cuales después de haberlos analizado y estudiado, determinó **confirmar** la resolución combatida.

"En tal escenario, se colige que ese medio de impugnación es **improcedente**.

"Esto es así, pues si bien el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas por medio del recurso de revisión, el cual será del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, cierto es que no regula la procedencia de ese medio de impugnación contra las sentencias dictadas por las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa grave, pues para ello, corresponde el recurso de apelación previsto en los numerales 215 y 216 de la citada legislación.

"Lo que incluso se evidencia con la narrativa de los antecedentes, de donde se puede apreciar que efectivamente contra el fallo de la Sala Auxiliar era pro-





cedente el recurso de apelación, el cual fue interpuesto tanto por la autoridad investigadora y el presunto responsable, mismos que fueron estudiados y analizados, los que incluso fueron resueltos con fecha \*\*\*\*\*.

"Por tanto, si la sentencia recurrida por la inconforme constituye la emitida el \*\*\*\*\* , por la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es incuestionable que en su contra no procede el recurso de revisión, sino uno diverso, esto es, el recurso de apelación, en tanto que no reviste el carácter de definitiva; por lo que el medio de impugnación que se resuelve es **improcedente**.

"Dicho en otras palabras, al tratarse de un fallo que no es resuelto en apelación por la Sala Superior, tercera sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tampoco es posible que sea procedente el recurso de revisión, por lo que debe **desecharse**. ..."

CUARTO.—**Existencia de contradicción.** Es existente la contradicción de criterios objeto de denuncia, por las razones que a continuación se exponen.

En efecto, conforme a las jurisprudencias P./J. 72/2010,<sup>1</sup> 1a./J. 22/2010,<sup>2</sup> del Pleno y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, para que exista una contradicción de tesis es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que los tribunales contendientes adopten en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

<sup>1</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, de agosto de 2010, página 7, bajo el registro digital: 164120, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

<sup>2</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, número de registro digital: 165077, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



- La adopción de esos criterios derive del ejercicio de su arbitrio judicial a través de una labor interpretativa mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.
- Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la divergencia interpretativa ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico.

En el caso, de las ejecutorias transcritas en el considerando que antecede se advierte que **los Tribunales Colegiados contendientes analizaron la procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas** cuando se controvierte una sentencia pronunciada por las Salas Ordinarias en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sin necesidad de agotar el recurso de apelación previsto en los artículos 215 al 219 de la legislación en cita.

Al respecto, los órganos jurisdiccionales discrepantes llegaron a **conclusiones opuestas**, pues por un lado, la mayoría de los integrantes del **Décimo Segundo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito consideraron como sentencia definitiva la emitida por la Sala ordinaria y, en virtud de ello estimaron que era procedente el medio de impugnación previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sin que fuera necesario agotar el recurso de apelación que se regula de los artículos 215 al 219 de la legislación de mérito; mientras que el **Vigésimo Segundo** Tribunal Colegiado de la propia materia y sede consideró que el recurso era improcedente porque no se agotó el recurso de apelación aludido, ya que el fallo impugnado no se trataba de una resolución definitiva.

En efecto, las decisiones de los tribunales aludidos son antagónicas, ya que, respecto del primero de ellos, la mayoría de sus integrantes estimaron que se estaba ante una sentencia definitiva y merced de esto era procedente el recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en tanto que los integrantes del segundo órgano colegiado, por unanimidad, apreciaron que el medio de impugnación de referencia era improcedente, porque, en su concepto, el fallo controvertido no se trataba



de una resolución definitiva y, por ende, debió agotarse el recurso de apelación en términos de lo previsto en los ordinales 215 a 219 de ese cuerpo legal, antes de acudir al recurso de revisión.

Como se ve, de lo expuesto es patente que los Tribunales Colegiados con- tendientes analizaron **la procedencia** del recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y llegaron a conclusiones disímiles.

Lo anterior, debido a que el Décimo Segundo **Tribunal Colegiado** de esta materia y Circuito, por mayoría, estimó que la sentencia emitida por la Sala ordinaria en materia de responsabilidades es definitiva y, por ende, **sí es procedente el recurso de revisión** contemplado en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sin necesidad de agotar previamente el recurso de apelación previsto en los diversos 215 a 219 de ese ordenamiento.

Mientras que el **Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado** consideró que el fallo pronunciado por la Sala ordinaria en materia de responsabilidades no es definitivo y, por ende, **no era procedente el recurso de mérito**, porque previo a su interposición debe agotarse el recurso de apelación aludido.

En tales condiciones, se actualiza la contradicción de criterios, habida cuenta que los órganos jurisdiccionales examinaron un mismo punto de derecho y adoptaron criterios distintos.

QUINTO.—**Estudio y solución.** De lo anteriormente expuesto se concluye que las cuestiones a dilucidar en la presente contradicción de criterios subyacen en determinar primeramente, si las sentencias pronunciadas por las Salas ordinarias en materia de responsabilidades son definitivas, cuyo análisis debe comprender la legitimación de la autoridad investigadora para interponer el medio de defensa que se estima pertinente; y con base en lo anterior, en segundo lugar, si de manera previa a la interposición del recurso de revisión contemplado en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es o no necesario agotar el recurso de apelación previsto en los artículos 215 a 219 de dicho ordenamiento, pues de ese modo se dotará al sistema jurisdiccional la seguridad jurídica que sobre el tema ha de prevalecer.



Respalda lo que antecede, la jurisprudencia 1a./J. 23/2010,<sup>3</sup> emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y contenido siguientes:

"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."

<sup>3</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, bajo el registro digital número: 165076.



Así precisados la existencia de la contradicción de criterios, así como los puntos a dilucidar, este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, estima que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia en términos de lo previsto en los artículos 217, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo, es el que sustenta la presente resolución, en los siguientes términos.

Como punto de partida, es necesario traer a cuenta el contenido del artículo 202, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a saber:

"**Artículo 202.** Las resoluciones serán:

"I. Acuerdos, cuando se trate de aquellas sobre simples resoluciones de trámite;

"II. Autos provisionales, los que se refieren a determinaciones que se ejecuten provisionalmente;

"III. Autos preparatorios, que son resoluciones por las que se prepara el conocimiento y decisión del asunto, se ordena la admisión, la preparación de pruebas o su desahogo;

"IV. **Sentencias interlocutorias**, que son aquellas que **resuelven un incidente**; y,

"V. **Sentencias definitivas**, que son las que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa."

Como se ve, de las últimas dos fracciones del precepto en cita se puede advertir que, para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, distingue entre dos tipos de sentencias, a saber: sentencias interlocutorias y sentencias definitivas; donde las primeras son aquellas que resuelven un incidente y las segundas son las resoluciones definitivas que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.



Asimismo, en el Título Segundo de la legislación en cita, denominado "Del procedimiento de responsabilidad administrativa", Capítulo I, "Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa", el artículo 118 dispone como legislación supletoria, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o, en su caso, las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda; lo que se corrobora con el texto del numeral en cita, que a continuación se reproduce:

**"Artículo 118.** En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda."

En ese sentido, conviene ahora tener en cuenta que en el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se estatuye que una sentencia definitiva queda firme cuando: **1.** No admita en su contra recurso o juicio; **2. Admitiendo recurso** o juicio, **no fuere impugnada**, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado; y, **3.** Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

El precepto en comento es de la literalidad siguiente:

**"Artículo 53.** La sentencia definitiva queda firme cuando:

**"I.** No admita en su contra recurso o juicio.

**"II.** Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado; y,

**"III.** Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos."

Luego, de la interpretación armónica de las porciones legales invocadas es válido colegir que si bien la Ley General de Responsabilidades Administrati-



vas considera como sentencias definitivas aquellas que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa; dada la supletoriedad que se permite de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ciertamente una sentencia definitiva queda firme cuando: no admita en su contra recurso o juicio; o bien, **admitiendo recurso** o juicio, no fuere impugnada, o cuando habiendo sido controvertida, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado; o fuere consentida expresamente.

Así, aun y cuando la Ley General de Responsabilidades Administrativas utilice la expresión "sentencia definitiva" para definir los fallos en los que se resuelva sobre el fondo de los procedimientos de responsabilidad administrativa; lo objetivamente cierto es que procesalmente, **una sentencia se vuelve definitiva, entendido esto como aquella con la que se pone fin a la controversia y se vuelve inmutable**, cuando ha sido expresamente consentida por las partes, o porque **en su contra no proceda recurso o juicio, o admitiéndolo, no haya sido impugnada o habiendo sido controvertida**, el recurso o juicio no haya prosperado, bien sea porque se desechó, fuere sobreseído o resulte infundado. Lo que, dicho de otro modo, para que se considere una resolución como definitiva es necesario que, previamente y de estar previstos, se agoten los recursos ordinarios procedentes, pues a través de éstos es posible que aquéllas sean revocadas, modificadas, o nulificadas, toda vez que sólo de esa manera es que se podrá considerar que efectivamente se puso fin al procedimiento de origen.

Sobre esa base, se procede ahora a esclarecer si las sentencias pronunciadas por las Salas ordinarias en materia de responsabilidades son o no definitivas para efectos de la procedencia del recurso de revisión que contempla el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para dilucidar lo anterior, en principio, resulta necesario traer a contexto el desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa **por faltas graves** previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por cuanto a lo que es del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa previsto en los artículos 208, fracciones I a VI y 209 de la ley en cita, cuyo contenido literal es el siguiente:



**"Artículo 208.** En los asuntos relacionados con faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad substanciadora el informe de presunta responsabilidad administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

"II. En el caso de que la autoridad substanciadora admita el informe de presunta responsabilidad administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo.

"Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por





obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes; ..."

**"Artículo 209.** En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"Las autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora **deberá, bajo su responsabilidad, enviar al tribunal competente los autos originales del expediente,** así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del tribunal encargado de la resolución del asunto;

"II. **Cuando el tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta res-**



**ponsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves.** En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

"De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

**"Una vez que el tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia** y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello; y,



"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

De las porciones legales antes reproducidas se obtiene que tratándose del procedimiento administrativo sancionatorio relacionado con **faltas administrativas graves** o faltas de particulares, se desarrolla en dos momentos; el primero, inicia cuando la autoridad investigadora presenta ante la autoridad substanciadora el informe de presunta responsabilidad administrativa y en caso de que esta última admita dicho informe, emplazará al presunto responsable, así como a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, para que acudan a la audiencia inicial en la que podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen convenientes; luego, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de concluida la audiencia inicial, la autoridad substanciadora, bajo su más estricta responsabilidad, enviará el expediente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Así, corresponde a dicho tribunal continuar con el conocimiento del asunto una vez que la autoridad substanciadora hubiere admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa **por tratarse de una falta grave** formulado por la autoridad investigadora y después de celebrada la audiencia inicial, por lo que una vez recibido en el aludido tribunal contencioso federal el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, éste deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad sea de las consideradas como graves, y en caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, devolverá el expediente respectivo a la autoridad substanciadora correspondiente para que continúe con el procedimiento; y para el supuesto de que el tribunal advierta que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe correspondan a la descripción de una falta diversa, ordenará que se realice la reclasificación que corresponda; en el evento de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad, fundando y motivando debidamente así lo hará del conocimiento del tribunal, en cuyo caso éste continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.



Así, después de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa haya decidido que el asunto es de su competencia y, en su caso, se hubiere solventado la reclasificación, notificará personalmente a las partes sobre la recepción del expediente y una vez enteradas las partes, dentro de los quince días siguientes proveerá sobre la admisión de pruebas, ordenando las diligencias necesarias para su preparación y desahogo; concluida esa etapa, declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes y agotado éste, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello.

Asimismo, también es necesario imponerse del contenido de los artículos 215 y 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establecen:

**"Artículo 215. Las resoluciones emitidas por los tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los tribunales.**

"El recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante el tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

"En el escrito deberán formularse los agravios que consideren las partes se les hayan causado, exhibiéndose una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes."

**"Artículo 216.** Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

"La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, y la que determine que no existe responsabi-



lidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares."

Del primer dispositivo reproducido se advierte que las resoluciones emitidas por los tribunales **podrán ser controvertidas** por los responsables o por los terceros, **a través del recurso de apelación**, conforme a las leyes orgánicas de los tribunales; asimismo, prevé que en el escrito correspondiente, las partes deberán formular los agravios que consideren les hayan causado las resoluciones impugnadas.

Lo anterior se corrobora de lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en vigor, donde se establecen las facultades de la tercera sección de la Sala Superior y de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas de la siguiente manera:

**"Artículo 20. Son facultades de la tercera sección las siguientes: ...**

**"II. Resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas."**

**"Artículo 37.** El tribunal contará con Salas especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos."

**"Artículo 38.** Las Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas conocerán de:

"A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de esta ley, con las siguientes facultades:

"I. Resolverán respecto de las **faltas administrativas graves**, investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos



de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

"II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y

"III. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

"B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:

"I. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal;

"II. Las que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**"III. De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento;** y,



"IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos."

**"Artículo 39.** Los Magistrados instructores de las Salas especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de responsabilidades contenida en el informe de presunta responsabilidad administrativa;

"II. Admitir o tener por contestada la demanda, en sentido negativo;

"III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;

"IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;

**"V. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que le competen**, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de la resolución y someterlos a la consideración de la Sala;

"VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;

"VII. Formular el proyecto de resolución definitiva y, en su caso, el que recae a la instancia de apelación o ejecutoria;

"VIII. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;



"IX. Proponer a la Sala la designación del perito tercero;

"X. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, asimismo los Magistrados instructores podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes, en el procedimiento de investigación;

"XI. Dirigir la audiencia de vista con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera;

"XII. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita; y,

"XIII. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables."

De lo anterior se obtiene que corresponde a la tercera sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resolver, entre otros asuntos, respecto del **recurso de apelación que interpongan las "partes"** en contra de las resoluciones dictadas por las Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas; mientras que a estas últimas les compete, entre otras cuestiones, conocer de los recursos administrativos previstos en la Ley General de Responsabilidades.

Por su lado, el dispositivo 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas anteriormente reproducido establece que el **recurso de apelación procederá**, entre otros supuestos, contra las resoluciones que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores.

En relación con la expresión "*partes*", a que hace referencia el numeral 215 de la legislación en cita, es conveniente informar el contenido del diverso 116 de la propia legislación, que establece:





"**Artículo 116.** Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

"La autoridad investigadora;

"El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave;

"El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; y,

"Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante."

Del dispositivo reproducido se desprende que **serán parte** dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, **la autoridad investigadora**, el servidor público o particular –señalados como presuntos responsables–, así como los terceros.

En ese contexto, del contenido de los artículos 116, 215 y 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas válidamente se puede colegir que el recurso de apelación **no es un medio de defensa exclusivo de los responsables o los terceros**, sino que del propio texto del mencionado artículo 215, administrado con el diverso 116, se concluye que **se trata de un recurso que también pueden interponer las autoridades investigadoras**.

Lo que incluso se robustece con lo previsto en el diverso numeral 218 de la legislación referida, que establece:

"**Artículo 218.** El tribunal procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo a su prelación lógica. En todos los casos, se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden dé la certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; **o que en el caso de que el recurrente sea la autoridad investigadora**, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.



"En los asuntos en los que se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, la inocencia del recurrente, o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio."

Del artículo en cita se advierte que, atendiendo a la prelación de los agravios que se hagan valer en la apelación, el tribunal analizará, en primer lugar, los de fondo por encima de los de procedimiento y forma, y que el orden de estudio se invertirá cuando exista certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; o **en el caso en que la recurrente sea la autoridad investigadora** y las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

En este sentido, si bien es verdad que en un primer momento se pudiera pensar que en términos del artículo 215 de la legislación invocada, sólo pueden interponer el recurso de apelación los responsables o los terceros, lo objetivamente cierto es que, al establecer el diverso 218 que el tribunal privilegiará los conceptos de agravio **cuando la que lo proponga sea la autoridad investigadora, significa que está legitimada para interponer el citado medio de defensa.**

Esa conclusión se robustece, si se considera que el artículo 216 prevé que **dicho recurso no sólo procede contra las resoluciones que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, sino también contra aquellas que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores;** resultando lógicamente inviable estimar que, tratándose de una resolución que favorece al presunto infractor, como el último supuesto mencionado, el probable infractor las controvierta, sino que en dicho supuesto ese resultado es contrario a los intereses **tanto de los terceros como para la autoridad investigadora.**

Lo anterior se pone en relieve, ya que si la propia legislación establece que **las resoluciones que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, podrán cuestionarse mediante el recurso de apelación,** es evidente que, a la parte a quien no le favorece ese



tipo de decisión es a la autoridad investigadora y los terceros; por lo que entonces son éstos los legitimados para recurrirla y, por ende, a quien se refiere el artículo en comento, máxime que su tercer párrafo sí hace referencia expresa a las "*partes*", locución que, desde luego, incluye a la autoridad investigadora.

Consecuentemente, de la intelección a los artículos 116, 215, 216 y 218 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se colige que si los presuntos infractores pueden impugnar las resoluciones emitidas por los tribunales que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, interponiendo el recurso de apelación; y en la hipótesis opuesta, es decir, cuando se trate de una resolución en que se determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores **las autoridades investigadoras** y los terceros también **pueden controvertirlas a través del mismo recurso de apelación**, resulta patente concluir que aquellas resoluciones **en modo alguno pueden considerarse definitivas**, ya que justamente a través de ese medio de impugnación es posible que la decisión controvertida sea revocada, modificada o nulificada; de ahí que la decisión que recaiga al mencionado recurso de apelación es la que puede considerarse definitiva, pues sólo a través de ésta es que se pondría fin a la controversia.

Ante ese panorama, una vez definido que las sentencias pronunciadas por las Salas ordinarias en materia de responsabilidades **no son definitivas**, porque en su contra procede el recurso de apelación, resulta claro que el recurso de revisión que contempla el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no es procedente contra aquellas sentencias de primera instancia.

Lo anterior se concluye de esa manera, porque el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es categórico al prever su procedencia únicamente contra las **resoluciones definitivas** que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa –o sus homólogos en las entidades federativas–, y que podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, **interponiendo el recurso de revisión**, mediante pliego que se presente ante el propio tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes



a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva; del cual conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

El artículo en cita es del contenido literal siguiente:

**"Artículo 220. Las resoluciones definitivas** que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, interponiendo el recurso de revisión, mediante escrito que se presente ante el propio tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

"La tramitación del recurso de revisión se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la sustanciación de la revisión en amparo indirecto, y en contra de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito no procederá juicio ni recurso alguno."

Este último recurso tiene su fundamento en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

**"Artículo 104.** Los tribunales de la Federación.

"Conocerán: ...

**"III.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de Justicia Administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Conforme a lo anterior, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del recurso de revisión que se interponga en contra de las **resoluciones definitivas** de los Tribunales de Justicia Administrativa, bien sea



el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el ámbito federal, o sus homólogos en el ámbito local, tal como se advierte de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, que estatuye:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

**"XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales."

Ante ello, si como se estableció con anterioridad, que corresponde a la tercera sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resolver, entre otros asuntos, respecto del **recurso de apelación que interpongan las "partes"** en contra de las resoluciones dictadas por las Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, se hace patente que para la procedencia del **recurso de revisión** que se contempla en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por regla general, **es presupuesto procesal indispensable que se interponga contra resoluciones definitivas**; por lo que resulta claro que previamente a su interposición, debe agotarse el recurso de apelación previsto y regulado en los artículos 215 a 219 de ese ordenamiento.

Lo anterior es así, pues como se ha visto, el fundamento legal que se prevé en los artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que han sido examinados –116, 118, 208, 209, 213, 214, 215, 216, 218 y 220– **resulta suficiente para determinar que la procedencia del recurso de revisión con-**



**templado en el artículo 220 de la ley relativa se actualiza únicamente cuando se interpone contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

Acorde a las consideraciones plasmadas en la presente decisión, los criterios que deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del dispositivo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, es en el sentido de que, antes de interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, previamente se debe agotar el recurso de apelación regulado en los diversos 215 a 219 del propio ordenamiento.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **existente** la contradicción de tesis, en términos del considerando cuarto de este fallo.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, los criterios sostenidos por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por las razones expuestas en el último punto considerativo de esta determinación, conforme a las tesis que se redactan por separado a la presente resolución.

**Notifíquese;** mediante el Sistema de Plenos de Circuito a los tribunales que emitieron los criterios analizados en esta resolución; igualmente, remítase testimonio de esta ejecutoria a la (sic) Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por **mayoría** de votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez (ponente), Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, 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 Cou-



tiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Ojeda Velázquez y Arturo Iturbe Rivas.  
**Disidente:** Óscar Germán Cendejas Gleason (quien formula voto particular).

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 16/2022 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/28 A (11a.), PC.I.A. J/27 A (11a.) y PC.I.A. J/26 A (11a.) que prevalecieron al resolver esta contradicción de tesis, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en las páginas 4783, 4784 y 4787 de esta *Gaceta*.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Óscar Germán Cendejas Gleason en la contradicción de tesis PC01.I.A.16.2022.C.

Respetuosamente, no comparto la tesis adoptada por la mayoría, en la que se determinó que, a fin de que proceda el recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Auxiliares en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, previamente se debió haber agotado el recurso de apelación según lo previsto en los artículos 215 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En mi opinión, **en sentido contrario a lo resuelto por la mayoría**, el agravio en estudio se debió calificar como **infundado** en atención a dos motivos esenciales.

En principio, considero necesario considerar que en el artículo 215 de la citada ley indica que únicamente los responsables o por (sic) los terceros se encuentran legitimados para interponer la apelación.

En esa virtud, la ley no concede legitimación para interponer el recurso de apelación a la autoridad investigadora, por lo que, siendo un procedimiento de orden público y de aplicación estricta, sería incorrecto que se le obligara a agotar dicho medio de impugnación, dado que no es responsable ni tercero en el procedimiento, sino que posee un carácter diverso.



Sin que sea óbice a lo anterior que el artículo 218 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas determine que, respecto del estudio de los conceptos de apelación, se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma y que, en el caso de que el recurrente sea la autoridad investigadora, se podrán analizar en primer orden los argumentos de fondo, cuando las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

Ello, porque, si bien existe una aparente contradicción con el contenido del numeral 215, anteriormente referido, en mi opinión dicha circunstancia no puede considerarse como fundamento para desechar el recurso de revisión interpuesto por aquella autoridad, cuya legitimación para interponer el recurso de apelación pudiera ser sujeto de duda, es decir, dado que la procedencia del diverso medio de impugnación deriva de una interpretación y no de una sencilla intelección.

En mi opinión, con el criterio adoptado por la mayoría de los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, se estaría obligando a los recurrentes a cumplir con el principio de definitividad partiendo de la existencia de un recurso cuya procedencia no es clara, es decir, que se sujeta a interpretación adicional.

En todo caso, considero que los motivos expresados podrían considerarse favorables para la procedencia del recurso administrativo en aquellas ocasiones en que, por algún motivo, la autoridad investigadora interpusiera recurso de apelación, no así para limitar el acceso a un medio de impugnación.

Así, por las consideraciones anteriormente reseñadas es que sustento el presente voto.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública del voto formulado en la contradicción de tesis 16/2022 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 220 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE SI PREVIO A SU INTERPOSICIÓN NO SE AGOTÓ EL DIVERSO DE APELACIÓN REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 AL 219 DEL CITADO ORDENAMIENTO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que era procedente el recurso de revisión previsto en los artículos 220 de Ley General de Responsabilidades Administrativas sin que fuera necesario agotar el diverso de apelación contenido en los artículos 215 a 219 de la propia ley; el otro estimó que el recurso era improcedente porque no se agotó el citado recurso de apelación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que, por regla general, para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, previamente debe agotarse el diverso de apelación que se contempla en los diversos artículos 215 al 219 del propio ordenamiento.

Justificación: Lo anterior es así, pues las resoluciones emitidas por las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades, en las que se determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o por faltas de particulares, y las que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares, no son definitivas, toda vez que a través del recurso de apelación pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, ya que la fundamentación que prevé dicho medio de defensa es suficiente para determinar que la procedencia del recurso de revisión contemplado en el diverso 220 de la ley relativa, se actualiza únicamente cuando se interpone contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dado que tal precepto es categórico al sujetar su interposición únicamente contra las resoluciones definitivas, entendidas éstas como las que ponen fin a la controversia.



## PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. PC.I.A. J/28 A (11a.)

Contradicción de tesis 16/2022. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo y el Vigésimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de octubre de 2022. Mayoría de veintidós votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez (ponente), Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licona, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Ojeda Velázquez y Arturo Iturbe Rivas. Disidente: Óscar Germán Cendejas Gleason (quien formuló voto particular). Ponente: Antonio Campuzano Rodríguez. Secretario: Luis Alfredo Frago Portales.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 464/2021, y el diverso sustentado por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 338/2021.

**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 16/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA AUTORIDAD INVESTIGADORA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO Y REGULADO EN LOS ARTÍCULOS**



## **215 A 219 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que en contra del procedimiento de responsabilidad por faltas graves o por faltas de particulares y la que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores era procedente el recurso de revisión sin que fuera necesario agotar el diverso de apelación; el otro estimó que el recurso de revisión era improcedente porque no se agotó el de apelación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las autoridades investigadoras en el procedimiento de responsabilidad por faltas administrativas graves de los servidores públicos o por faltas de particulares y la que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores tienen legitimación para interponer el recurso de apelación previsto y regulado en los artículos 215 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: Lo anterior se considera de esa manera, porque de la interpretación de los artículos 116, 215, 216 y 218 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se colige que si los presuntos infractores pueden impugnar las resoluciones emitidas por los tribunales que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares interponiendo el recurso de apelación; ciertamente en el caso opuesto, esto es, cuando se trate de una resolución en que se determine que no existe responsabilidad administrativa, los terceros y también las autoridades investigadoras pueden controvertirlas a través del mismo recurso de apelación, pues resulta evidente que son a éstos, en su calidad de parte, a quienes no les favorece ese tipo de decisión; por lo que en ese supuesto son éstos los legitimados para recurrirla, máxime que en el tercer párrafo del citado artículo 215 se hace referencia expresa a las "partes", locución que, desde luego, incluye a la autoridad investigadora; lo que se corrobora aún más, al establecerse en el diverso 218 que el tribunal privilegiará los



conceptos de agravio cuando lo proponga la autoridad investigadora, poniendo en evidencia que esta última está legitimada para interponer el citado medio de defensa.

**PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
PC.I.A. J/27 A (11a.)**

Contradicción de tesis 16/2022. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo y el Vigésimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de octubre de 2022. Mayoría de veintidós votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez (ponente), Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licona, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Ojeda Velázquez y Arturo Iturbe Rivas. Disidente: Óscar Germán Cendejas Gleason (quien formuló voto particular). Ponente: Antonio Campuzano Rodríguez. Secretario: Luis Alfredo Fragoso Portales.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 464/2021, y el diverso sustentado por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 338/2021.

**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 16/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS SALAS ORDINARIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES PRONUNCIADAS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO POR FALTAS GRAVES, NO SON DEFINITIVAS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que los fallos que pronuncian las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades son definitivos y, por ende, sí es procedente el recurso de revisión contemplado en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el otro estimó que dichas sentencias no lo son y, en consecuencia, no procede el recurso de mérito.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las sentencias pronunciadas por las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos por faltas graves, o por faltas de particulares, y las que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares, no son definitivas.

Justificación: Lo anterior se considera así, porque si bien es cierto que la Ley General de Responsabilidades Administrativas alude como sentencias definitivas aquellas que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa, también lo es que dada la supletoriedad que se permite de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en términos del artículo 53 de esta última legislación, una sentencia definitiva queda firme cuando: no admita en su contra recurso o juicio; o bien, admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando habiendo sido controvertida, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado; o fuere consentida expresamente; luego, a través del recurso de apelación previsto y regulado en los artículos 215 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es posible que ese tipo de decisiones sean revocadas, modificadas o nulificadas por la respectiva Sección del Tribunal Federal de Justicia Admi-



nistrativa; por tanto, la decisión que recaiga al mencionado recurso de apelación es la que puede considerarse definitiva, ya que sólo a través de ésta se pondría fin a la controversia; de ahí que los fallos emitidos por las Salas ordinarias en materia de responsabilidades del aludido tribunal no pueden considerarse definitivos.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
PC.I.A. J/26 A (11a.)

Contradicción de tesis 16/2022. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo y el Vigésimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de octubre de 2022. Mayoría de veintidós votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Alma Delia Aguilar Chávez Nava, José Patricio González Loyola Pérez, María Elena Rosas López, Antonio Campuzano Rodríguez (ponente), Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Edwin Noé García Baeza, Alfredo Enrique Báez López, José Luis Cruz Álvarez, Juan Manuel Díaz Núñez, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Rolando González Licona, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Ojeda Velázquez y Arturo Iturbe Rivas. Disidente: Óscar Germán Cendejas Gleason (quien formuló voto particular). Ponente: Antonio Campuzano Rodríguez. Secretario: Luis Alfredo Frago Portales.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 464/2021, y el diverso sustentado por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 338/2021.

**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 16/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (VIGENTE HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021). ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS QUE DERIVEN DE PROCEDIMIENTOS DE SEPARACIÓN DE INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES POLICIALES POR INCUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 6/2021. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL Y EL TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO, AMBOS DEL  
VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2022.  
MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS CARLOS  
HERNÁNDEZ GARCÍA, RAMIRO RODRÍGUEZ PÉREZ Y ENRI-  
QUE VILLANUEVA CHÁVEZ. DISIDENTES: EUSTACIO ESTEBAN  
SALINAS WOLBERG Y MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ, QUIE-  
NES FORMULARON VOTO DE MINORÍA. PONENTE: RAMIRO  
RODRÍGUEZ PÉREZ. SECRETARIA: MARÍA FERNANDA MON-  
TES COLLANTES.

Querétaro, Querétaro. El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, en sesión virtual correspondiente al **treinta y uno de agosto de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

## **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 6/2021, suscitada entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Vigésimo Segundo Circuito.

### **I. DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN**

1. Mediante oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* recibidos en la Oficialía de Partes del Pleno de este Vigésimo Segundo Circuito, el diez de diciembre de dos mil



veintiuno, las Magistradas y Magistrado integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Circuito en cuestión, denuncian una posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el referido órgano federal, al resolver los amparos directos 198/2021 y 279/2021, y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 742/2018.

## II. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

2. Por auto de cinco de enero de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Pleno de este Vigésimo Segundo Circuito admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis, la cual registró con el número **6/2021**. Asimismo, solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil y al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Circuito mencionado, informaran si el criterio sustentado en los asuntos que les corresponden y de los que se denuncian la contradicción, se encuentra vigente, o en su caso, el motivo o razón que se hubiese suscitado para tenerlo por superado o abandonado.

3. Asimismo, solicitó a las presidencias del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa; Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, todos del mismo Circuito, informaran, entre otras cosas, si en esos órganos ha sido resuelto algún asunto relacionado con los criterios contendientes y si dicho criterio se encuentra vigente, o en su caso, si fue interrumpido o sustituido.

4. Por acuerdo de diecisiete de febrero y once de marzo, ambos de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, tuvo a los tribunales contendientes, informando que los criterios sustentados en los asuntos de sus respectivos índices se encuentran vigentes.

5. Mediante proveídos de dos, siete y once, todos de marzo de dos mil veintidós, el presidente de este Pleno de Circuito tuvo al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, así como al Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, todos del Vigésimo Segundo Circuito,





informando que no se han resuelto en dichos órganos, asuntos relacionados con el criterio mencionado.

6. Al estar debidamente integrada la presente contradicción de tesis, por auto de veintidós de marzo de dos mil veintidós, se turnó el presente asunto a la Magistrada Marisol Castañeda Pérez.

7. Después, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, se desechó el proyecto presentado; y en acuerdo de treinta y uno siguiente, se retornó al Magistrado Ramiro Rodríguez Pérez, para la formulación de un nuevo proyecto de resolución.

### III. NORMATIVA APLICABLE

8. Para la tramitación y resolución de la presente contradicción se atiende a la Ley de Amparo en su texto anterior al siete de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo transitorio primero, fracción II, del Decreto que reforma diversas disposiciones de dicha norma, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa fecha, que señala que las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigor del propio decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal; así como en términos de la circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal que informó que por Acuerdo 26/2021 dicha Comisión determinó que los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales. Así como en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su texto anterior a la referida fecha, por las mismas razones.

### IV. COMPETENCIA

9. El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispues-



to por los artículos 94, 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Ter, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; en virtud de que se trata de una contradicción de tesis administrativa suscitada entre Tribunales Colegiados que pertenecen a este Circuito.<sup>1</sup>

## V. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por las Magistradas y los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, órgano colegiado en el que se emitieron las resoluciones en los amparos directos 198/2021 y 279/2021, los cuales son de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

## VI. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. En el presente apartado se dará cuenta con los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

---

<sup>1</sup> Apoya lo anterior, la circular SECNO/17/2021, emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, dirigida a las Magistradas y los Magistrados de Circuito Integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, mediante la que informó que en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, la Comisión de Creación de Nuevos Órganos aprobó el punto del Acuerdo 26/2021, relativo a las "*Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de justicia federal, publicada el 11 de marzo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación*", y, en cumplimiento a dicho punto, dio a conocer la determinación de la Comisión, que en la "propuesta de acuerdo primera.", indicó que los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo, hasta tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable.



## **A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al emitir sentencia en el amparo directo 198/2021.**

### Antecedentes procesales.

12. \*\*\*\*\* , por derecho propio, promovió juicio de nulidad contra el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, demandando la nulidad de la resolución dictada el siete de noviembre de dos mil diecinueve en el procedimiento administrativo de separación CHJ/PS/\*\*\*\*\*/2019, en que se determinó su baja por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

13. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Primero Administrativo en Querétaro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, quien mediante proveído de veinte de enero de dos mil veinte admitió a trámite la demanda, quedando registrada bajo el número \*\*\*\*\*/2020/QI.

14. Seguido el juicio por sus trámites, el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, la persona juzgadora provisional dictó sentencia definitiva, en la que reconoció la validez de la resolución del procedimiento de separación emitida el siete de noviembre de dos mil diecinueve.

15. Inconforme con la anterior determinación, la parte actora interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Magistrado propietario adscrito a la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, el cual radicó con el número \*\*\*\*\* y, por acuerdo de siete de abril de dos mil veintiuno desechó por improcedente el medio de impugnación propuesto.

16. **Amparo directo.** \*\*\*\*\* , por derecho propio, mediante escrito presentado el veintitrés de abril de dos mil veintiuno ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, promovió amparo directo contra la resolución recaída al recurso de revisión, planteando conceptos de violación vinculados con la inconstitucionalidad del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.



17. Mediante proveído de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al que por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó la demanda bajo el número de expediente 198/2021 y la admitió a trámite.

*Argumentación de la sentencia.*

18. El citado Tribunal Colegiado en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió el asunto por mayoría de votos en el sentido de conceder el amparo solicitado.

19. Lo anterior, para el efecto de que la autoridad responsable, dejara sin efectos el proveído de desechamiento del recurso de revisión y emitiera una nueva determinación en la que considerara que la actuación controvertida mediante el referido recurso de revisión origen del reclamo –atinente a la no satisfacción de uno de los requisitos de permanencia en el servicio–, encuadra en la hipótesis contenida en la fracción IV del numeral 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

20. Para llegar a esa determinación, ese Tribunal Colegiado se apoyó en el contenido de la tesis de rubro: "POLICÍA FEDERAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY RELATIVA PARA EFECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN."; criterio que derivó de la ejecutoria del amparo en revisión 1289/2015, de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País.<sup>2</sup>

21. Por lo anterior, se resolvió que debía concederse el amparo a efecto de que se considerara que de una interpretación conforme de la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, procede el recurso de revisión en contra de la sentencia de primer

<sup>2</sup> Tesis 2a. XIV/2017 (10a.), con número de registro digital: 2013791 del sistema de consulta; *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas «*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1395».



grado, cuando se declara la validez de la determinación de separar a un elemento de la policía por no acreditar los requisitos de permanencia, en concreto, por no aprobar los controles de confianza.

22. Concluyendo que la interpretación de la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, debe partir de su estudio conforme al Texto Constitucional y los cuerpos normativos internacionales en materia de derechos humanos, en términos de lo dispuesto en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Carta Magna, por ser además la intelección más favorable a la persona.

### **B. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al emitir sentencia en el amparo directo 279/2021.**

#### *Antecedentes procesales.*

23. \*\*\*\*\* presentó demanda de nulidad contra la resolución administrativa emitida por la Comisión de Honor y Justicia de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, dentro del procedimiento ordinario que le fue iniciado por incumplimiento de los requisitos para la permanencia en su cargo de policía adscrito a la Dirección de Policía de Investigación del Delito, con motivo de la no acreditación de dos competencias básicas para el desempeño de sus funciones.

24. Seguido el juicio, la persona juzgadora administrativa local emitió sentencia en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.

25. Inconforme con esa determinación, la parte actora interpuso recurso de revisión en su contra. Por su parte, el Magistrado de la Sala Superior desechó el recurso de revisión por estimarlo improcedente.

26. **Amparo directo.** Por escrito presentado el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, ante el tribunal responsable, \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado jurídico, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la resolución recaída al recurso de revisión, sus efectos y ejecución.



27. Mediante proveído de cuatro de junio de dos mil veintiuno, la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al que por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó la demanda bajo el número de expediente 279/2021 y la admitió a trámite.

*Argumentación de la sentencia.*

28. El citado Tribunal Colegiado en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió el asunto por mayoría de votos en el sentido de conceder el amparo solicitado.

29. Lo anterior, para el efecto de que la autoridad responsable dejara sin efectos el proveído de desechamiento del recurso de revisión y emitiera una nueva determinación en la que considerara que la actuación controvertida mediante el referido recurso de revisión origen del reclamo –atinente a la no satisfacción de uno de los requisitos de permanencia en el servicio–, efectivamente encuadraba en la hipótesis contenida en la fracción IV del numeral 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

30. Para llegar a esta determinación, ese Tribunal Colegiado se apoyó en similares consideraciones a las que estableció cuando resolvió el diverso amparo directo 198/2021, de su índice.<sup>3</sup>

**C. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al emitir sentencia en el amparo directo 742/2018.**

*Antecedentes procesales.*

31. En noviembre de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* promovió juicio contencioso administrativo contra el oficio que estableció la separación de su cargo de

<sup>3</sup> Las que no se reproducen por economía, al ser esencialmente iguales a las ya expuestas.



policía, por no haber cumplido con los requisitos de permanencia previstos en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

32. La persona juzgadora administrativa del Estado que conoció del asunto, lo admitió bajo el número \*\*\*\*\*, y al dictar sentencia declaró la nulidad del acto impugnado, porque la autoridad emisora no fundó debida y suficientemente su competencia; sin que por ello resultara procedente ordenar la reincorporación del elemento policiaco, sino sólo el pago de la indemnización y demás prestaciones que le correspondan.

33. Inconforme con la sentencia, la parte actora interpuso recurso de revisión, en el que expresó que existió una omisión de pronunciarse sobre la procedencia del pago de veinte días por cada año laborado que solicitó.

34. La Magistrada propietaria de la primera sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro desechó el recurso de revisión, porque estimó que no resultó procedente en términos del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

35. **Amparo directo.** \*\*\*\*\*, por derecho propio, mediante escrito presentado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, ante el tribunal responsable promovió amparo directo en contra de la resolución que desechó el recurso de revisión intentado.

36. Mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, la presidencia del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al que por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, radicó la demanda bajo el número de expediente 742/2018 y la admitió a trámite.

#### Argumentación de la sentencia.

37. El citado Tribunal Colegiado en sesión de trece de diciembre de dos mil dieciocho, resolvió el asunto por unanimidad de votos en el sentido de negar el



amparo solicitado. Lo anterior, pues en el caso estimó que no se actualizó lo dispuesto por la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, toda vez que el acto impugnado se trató de un oficio por el que se separó del cargo al actor, con motivo de que no acreditó los requisitos de permanencia que prevé el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, no así como consecuencia de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

38. Como apoyo de lo anterior, citó por identidad de razón, entre otras, la jurisprudencia 2a./J. 147/2009, 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 XXX, octubre de 2009, página 129, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENTE HASTA EL 29 DE MAYO DE 2009."<sup>4</sup>

## VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

39. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 de la Ley de Amparo, ha establecido que para la existencia de materia sobre la cual debe hacerse un pronunciamiento, esto es, para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer como jurisprudencia en un caso determinado de contradicción, debe existir oposición de criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales respecto de una misma situación

<sup>4</sup> Con número de registro digital: 166077 del sistema de consulta; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 124.





jurídica; y, que esa diferencia de criterios emitidos se presente en las consideraciones, razonamientos o en las respectivas interpretaciones jurídicas.<sup>5</sup>

40. En ese sentido, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación; entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

41. Sentado lo anterior, se procede al análisis de las condiciones para la procedencia de la contradicción de tesis.

<sup>5</sup> Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 72/2010, de intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", con número de registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



### **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

42. A juicio de este Pleno de Circuito, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los amparos directos, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

43. Ello es así, porque el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 198/2021 y 279/2021, consideró que la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes, debe interpretarse en el sentido de que sí procede el recurso de revisión en contra de la sentencia de primer grado, en asuntos que traten sobre la baja de elementos de policía por no acreditar los requisitos de permanencia; con la finalidad de que no se afecte el derecho de acceso a la justicia de estas personas.

44. Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del mismo Circuito, al resolver el amparo directo 742/2018, al analizar el contenido del mismo precepto, llegó a la conclusión de que no contempla la posibilidad de que sea procedente el recurso de revisión en casos relacionados con la baja por incumplimiento a requisitos de permanencia, por ser de naturaleza distinta a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

45. Lo expuesto demuestra que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si en los casos en que se determina la baja de elementos policiales resultaba procedente el recurso de revisión dentro del juicio contencioso administrativo local, en términos de la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

### **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

46. Este Pleno de Circuito estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debida-



mente cumplido, pues los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a conclusiones diferentes, dado que para uno el precepto en estudio debía interpretarse de manera extensiva, otorgando la posibilidad de que se interpusiera el recurso de revisión en el juicio contencioso administrativo local, en casos en que la baja de integrantes de las corporaciones policiales derivara del incumplimiento a requisitos de permanencia, así como en los que ésta derivara de la comisión de alguna actitud que conllevara responsabilidad en materia de los servicios públicos prestados.

47. En tanto el otro, al analizar el mismo precepto consideró improcedente esa posibilidad.

48. Por tanto, este Pleno de Circuito concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se contradicen en la problemática materia de la presente contradicción de tesis, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios a fin de evitar incertidumbre jurídica.

### **Problemática jurídica por resolver.**

49. En ese sentido, la problemática jurídica a resolver por este Pleno del Vigésimo Segundo Circuito se centra en determinar, si la interpretación que debe darse a la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes,<sup>6</sup> conlleva determinar que procede el

<sup>6</sup> **Artículo 69.** El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos, así como las que se señalan a continuación: ... También procede en contra de las resoluciones definitivas que dicte la Sala Especializada de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales aplicables.—El recurso de revisión podrá ser promovido por el demandante, o por la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo éste ante la Sala Superior del Tribunal por conducto del Juzgado Administrativo o Sala Especializada que haya dictado el proveído o la sentencia motivo del recurso, mediante escrito dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.—El tercero podrá interponer recurso de revisión en los mismos términos del presente artículo en el caso de que se haya dictado sentencia definitiva de nulidad.—Para la inter



recurso de revisión en contra de la sentencia de primer grado, en asuntos que traten sobre la baja de elementos de policía por no acreditar los requisitos de permanencia; o, por el contrario, si en estos casos no resulta procedente su impugnación, por ser de naturaleza distinta a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

## VIII. DECISIÓN

50. Este Pleno de Circuito estima que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia es el que sustenta la presente resolución.

51. Para dar respuesta al cuestionamiento materia de esta contradicción de tesis, en principio es necesario entender el derecho de acceso a la justicia, a efecto de establecer si los procedimientos jurisdiccionales de única instancia limitan ese derecho fundamental.

52. Sobre el mismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis (ahora denominada de criterios) 35/2005-PL estableció que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> tutela el derecho fundamental de acceso a la justicia, el cual com-

---

posición del recurso de revisión, las resoluciones que pretendan impugnarse, deberán actualizar alguno de los supuestos siguientes: ... **IV**. Sea una resolución dictada en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales. ..."

<sup>7</sup> "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.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.



prende los siguientes subprincipios normativos: 1. La prohibición de auto tutela; 2. El derecho a la tutela jurisdiccional; 3. La abolición de las costas judiciales y la gratuidad de la justicia; 4. La independencia judicial; y, 5. La prohibición de imponer la sanción de prisión por deudas de carácter puramente civil.

53. En cuanto al subprincipio de tutela jurisdiccional, precisó que consiste en el derecho de toda persona de acceder a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

54. Además, estableció que se trata de un derecho gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela judicial eficaz, de modo que las etapas sucesivas en las que la tutela judicial se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal,<sup>8</sup> que son el derecho de audiencia y el debido proceso.

55. Ahora bien, respecto al derecho a una doble instancia o un sistema de recursos, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la acción de inconstitucionalidad 22/2009, señaló que de la literalidad del artículo 17 constitucional no se advierte disposición alguna que exija expresamente la existencia de una doble instancia o de un sistema de recursos.

---

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

<sup>8</sup> "Artículo 14. ...

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



56. Salvo en materia penal que sí existe una obligación clara, no como consecuencia de una norma constitucional directa, sino de lo dispuesto en los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los cuales exigen que todo fallo condenatorio pueda ser recurrido ante un Juez o tribunal superior.

57. El Alto Tribunal puntualizó que si bien la ausencia de disposición expresa podría conducir a pensar que el legislador es completamente libre para establecer o no recursos contra las resoluciones judiciales, no es así.

58. Lo anterior, porque la inexistencia de un sistema recursal es incompatible con la exigencia de justicia completa e imparcial que consagra el dispositivo 17 constitucional, en tanto puede dar lugar a la arbitrariedad y vaciar parcialmente de contenido algunas de las exigencias constitucionales que rigen el ejercicio de la función jurisdiccional como la fundamentación y motivación de las sentencias o el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento que consagra el artículo 14 de la Norma Fundamental.

59. Por lo que, si el derecho a la jurisdicción no se agota con el acceso inicial a la justicia, sino que debe materializarse a lo largo de todos los actos e instancias del proceso hasta culminar con el dictado de la sentencia y su ejecución, entonces, el acceso a los recursos ciertamente es una garantía de la justicia completa e imparcial. Su connotación es la de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, pues asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juzgador en la adopción de sus decisiones, y permite enmendar la aplicación indebida de la ley con el fin de evitar la arbitrariedad.

60. De ahí que –puntualizó el Alto Tribunal–, el derecho a los recursos es, por tanto, corolario del derecho a la jurisdicción que consagra el artículo 17 constitucional, y en esa medida, la articulación de medios de impugnación forma parte integrante del mismo, en tanto asegura la obtención de justicia completa e imparcial apegada a las exigencias formales que la Constitución consagra en materia jurisdiccional, particularmente en su artículo 14.



61. Sin embargo, como cualquier otro, el derecho a los recursos, salvo en materia penal, no es absoluto, por lo que no todas las sentencias judiciales deben indefectiblemente ser recurribles; de modo que el legislador puede válidamente decidir que un determinado proceso se tramite en única instancia, pero para ello debe satisfacer parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, manteniéndose dentro del límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, particularmente en lo que atañe al principio de igualdad, ya que debe darse igual acceso a los recursos a las personas que estén en situaciones iguales, esto es, los sistemas de impugnación no deben contener un trato discriminatorio, irrazonable e injusto frente al de personas que se encuentran en idéntica situación.

62. Así, el derecho de acceso a los recursos es un derecho constitucional que únicamente puede ser excepcionado por el legislador cuando busque una finalidad constitucionalmente legítima, lo que hace necesario estudiar cada caso individual para determinar la razonabilidad de las exclusiones de recursos, tomando en cuenta para ello la totalidad del contexto normativo aplicable, a fin de determinar si existen otros medios de defensa, acciones, oportunidades procesales o mecanismos que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo decidido en procesos de única instancia, evitando la arbitrariedad y minimizando la posibilidad de error.

63. De esta manera, indicó la Suprema Corte de Justicia de la Nación la exclusión de recursos será inconstitucional cuando no aparezca justificada y proporcionada conforme a las finalidades de la medida, siendo en definitiva el juicio de razonabilidad el que resulta trascendente para determinar si la supresión respectiva encuentra justificación, debiéndose analizar si existen otros mecanismos que salvaguarden los derechos de defensa y de acceso a una justicia completa e imparcial.

64. Bajo esos términos, el Tribunal Pleno estableció que del artículo 17 constitucional, en relación con el diverso 14, derivan las siguientes exigencias en relación con el principio de impugnación de las sentencias judiciales:



1. La exclusión de la procedencia de recursos en procesos jurisdiccionales debe ser excepcional.

2. Una eventual exclusión del acceso a los recursos debe tender al logro de una finalidad constitucionalmente legítima.

3. La medida debe ser proporcional, para lo cual debe tomarse en consideración la existencia de otros mecanismos procesales que garanticen adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia.

4. La exclusión debe obedecer a criterios objetivos que no den lugar a discriminación.

65. Ahora bien, dado el tema sobre el que versa la presente contradicción de criterios, es necesario puntualizar las diferencias entre el procedimiento administrativo sancionador y el burocrático de permanencia en el empleo, acorde a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en el sentido de que ambos procedimientos son diversos y que esas distinciones están justificadas.

66. Uno de ellos es el que la emitió, al resolver la contradicción de tesis 228/2014, en la que el Pleno del Alto Tribunal estableció que existen dos procedimientos que pueden llevar a la separación del cargo de los miembros de los cuerpos de seguridad pública; el primero, relativo a los requisitos de ingreso y permanencia, y el segundo, como causa de responsabilidad por una sanción administrativa.

67. En relación con el procedimiento administrativo interno por no cumplir los requisitos de ingreso y permanencia, la Suprema Corte indicó que se regulan aspectos relativos a la relación entre el servidor público y la dependencia, así como los derechos y obligaciones; esto es, se dirimen temas atinentes a la relación entre el Estado como patrón y el servidor público como trabajador.

68. Mientras que en los procedimientos iniciados por responsabilidades administrativas, se atiende al derecho administrativo sancionador, en el que la





separación es una consecuencia de un procedimiento disciplinario, donde se analiza si la conducta del servidor afectó los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen a la función pública.

69. Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 7/2017 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SEPARACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA."<sup>9</sup>

70. Siguiendo con la misma temática, al emitir sentencia en la contradicción de tesis 115/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para que proceda la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que la relación sobre la cual surja el acto reclamado sea estrictamente laboral de conformidad con el numeral 123 constitucional; ya que los procedimientos por responsabilidad administrativa se regulan en un diverso artículo, esto es, el 109 de la Norma Fundamental.

71. De este último precepto se desprende que el Constituyente tuvo la intención de crear un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurren en actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, a efecto de garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones públicas en las que está inmerso el interés colectivo.

<sup>9</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 12, con número de registro digital: 2014203 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas.



72. En este tenor, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, lo que revela que requiere de una fuente subordinada para ser operativo el sistema de sanciones, que se materializa en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

73. Así, la responsabilidad administrativa es aplicable a cualquier servidor público que incumpla con alguna obligación regulada por las leyes de responsabilidades administrativas federal y locales, que tienen su origen en el hecho de que dicho servidor actúa en nombre del Estado, por lo que es cuestión de orden público que observe las normas que regulan su desempeño en aras de salvaguardar el interés social y, de no hacerlo, serán sujetos del procedimiento respectivo sustanciado, no de manera directa ante el empleador, sino ante el órgano interno de control con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

74. Por tanto, el procedimiento de responsabilidad administrativa de servidores públicos se configura como una de las facultades punitivas del Estado, como consecuencia del régimen de responsabilidades a que están sujetos, en virtud del ejercicio de un cargo público, lo que pone de manifiesto que la relación que surge en estos supuestos (entre el funcionario y el órgano de control correspondiente), no nace ni se desarrolla a partir de la conceptualización del derecho laboral vinculado con las prestaciones y obligaciones a que se refiere el artículo 123 de la Constitución Federal, sino del estricto derecho administrativo referido al ejercicio del servicio público, como una de las funciones propias del Estado.

75. Siendo que, al realizar estos actos de prevención, investigación, corrección y sanción de responsabilidades administrativas, el Estado no actúa en su calidad de patrón, sino como rector y garante del orden social; esto es, en este escenario, el órgano de control no tiene como finalidad resolver un conflicto entre empleado y empleador, pues no se ventilan derechos y obligaciones de orden laboral, sino cuestiones que se vinculan con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, por lo que la materia a dilucidar no se vincula con la aplicación de la Ley Federal de Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al



Servicio del Estado o las leyes que regulan algún otro derecho a la ocupación derivado de una relación de subordinación a cambio de una retribución, sino con las leyes de responsabilidades administrativas.

76. El Alto Tribunal aclaró que no era óbice que un funcionario tenga una doble calidad, a saber, la de servidor público y, al mismo tiempo, la de empleado y, por ende, sujeto de las prestaciones y obligaciones que derivan del indicado artículo 123 de la Ley Fundamental (específicamente su apartado B); sin embargo, no es esta última calidad sobre la cual se instaura un procedimiento en materia de responsabilidad administrativa, en el que, se insiste, a diferencia de la materia laboral que atañe solamente al patrón y al trabajador, está inmerso el orden público y el interés social en el eficaz y correcto desempeño de la función pública.

77. Además, si bien la imposición de alguna sanción propia de una determinación adoptada en un procedimiento de responsabilidad administrativa, como lo son, la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones, puede afectar la situación laboral del trabajador, lo cierto es que no lo hace de manera directa e inmediata, sino como una mera consecuencia secundaria de la declaración de responsabilidad, lo que, en todo caso, es un aspecto fáctico ajeno al análisis de los motivos que originaron esa declaración.

78. A partir de lo anterior, la Suprema Corte concluyó que la suplencia de la queja no procede tratándose de actos derivados de un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público, porque no acude a defender derechos de la materia laboral sino de un proceso al que se le sujetó por cometer actos irregulares a nombre del Estado y que afectan la función pública y, por ende, a la sociedad en general.

79. De la referida contradicción emergió la jurisprudencia 2a./J. 190/2016 (10a.), de título: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS DERIVADOS DE UN PROCE-



## DIMIEN TO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA UN SERVIDOR PÚBLICO, POR NO ESTAR INMERSOS EN LA MATERIA LABORAL."<sup>10</sup>

80. Asimismo, el Pleno del Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 30/2018 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL REQUISITO DE PERMANENCIA EN EL CARGO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON EL INCISO F) DE LA FRACCIÓN I, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, INCISO A), EN RELACIÓN CON EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A EFECTO DE QUE NO VULNEREN ESTE DERECHO.",<sup>11</sup> estableció que el principio de presunción de inocencia no es aplicable al procedimiento de separación por incumplimiento a los requisitos de ingreso y permanencia, porque la finalidad no es sancionarlo por alguna conducta que haya realizado, sino verificar que cumple con los requisitos de permanencia en el cargo.

81. En la ejecutoria mencionada se hizo referencia a las diversas emitidas por la propia Suprema Corte en las que se ha establecido que los procedimientos administrativos para verificar los requisitos de permanencia no son procedimientos sancionadores.

82. Entre los precedentes se citó el amparo en revisión 544/2010, en el que se indicó que el incumplimiento a los requisitos de ingreso y permanencia no es causa de responsabilidad que amerite la imposición de una sanción administrativa como la remoción, sino la de separación del servicio por imposibilidad para continuar en él, en el que no es necesario que exista alguna conducta irregular.

<sup>10</sup> Tesis consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 705, con número de registro digital: 2013378 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas.

<sup>11</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 10, con número de registro digital: 2018341 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas.



83. Además del amparo en revisión 352/2016 en el que se precisó que el procedimiento administrativo sancionador es diferente al de cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, pues estos se traducen en la concretización del marco constitucional (artículo 123 constitucional) al tratarse de aspectos laborales.

84. Continuando con lo desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 162/2017 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EN EL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y POLICÍAS FEDERALES MINISTERIALES, POR NO ACREDITARSE LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESULTA INAPLICABLE ESE PRINCIPIO.";<sup>12</sup> la Segunda Sala puntualizó que el procedimiento de separación por no acreditarse los requisitos de permanencia versa únicamente sobre el posible incumplimiento de aquellas exigencias que deben satisfacerse para seguir ejerciendo el cargo asignado y que, en términos del precepto 123, apartado B, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados están facultadas para establecerlas con libertad de configuración.

85. Por tanto, la separación de agentes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía Federal Ministerial deriva específicamente del marco administrativo-laboral especial que rige las relaciones entre el Estado y sus miembros, resultando inconcuso que ese procedimiento no se asemeja a uno de naturaleza administrativa sancionatoria, pues este último se caracteriza por la actuación del Estado como ente punitivo en términos de sus facultades constitucionales en un plano de supra a subordinación; por lo que no le resulta aplicable el principio constitucional de presunción de inocencia, en virtud de que éste sólo es exigible cuando en el procedimiento subyace el ejercicio de una facultad punitiva del Estado y no una relación de coordinación, aun cuando ésta derive de un régimen especial regulado por normas de carácter administrativo, en términos del citado artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional.

<sup>12</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 551, con número de registro digital: 2015635 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas.



86. Una vez que se ha establecido la diferencia entre el proceso administrativo sancionador y el procedimiento burocrático de permanencia en el empleo, es preciso puntualizar que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de conductas ilícitas; de ahí que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a las garantías del derecho penal.<sup>13</sup>

87. Así, en razón de que la materia de la presente contradicción de criterios versa sobre si es válido restringir la procedencia del recurso de revisión en contra de la sentencia de primer grado, en asuntos que traten sobre la baja de elementos de policía por no acreditar los requisitos de permanencia, es necesario analizar el contenido del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes.

88. Así, el numeral referido es del siguiente tenor:

"Artículo 69. El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos, así como las que se señalan a continuación:

"I. Las que decreten o nieguen el sobreseimiento; y

"II. Las que dicten en términos del artículo 8 de esta ley.

<sup>13</sup> Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 99/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."



"También procede en contra de las resoluciones definitivas que dicte la Sala Especializada de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales aplicables.

"El recurso de revisión podrá ser promovido por el demandante, o por la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo éste ante la Sala Superior del Tribunal por conducto del Juzgado Administrativo o Sala Especializada que haya dictado el proveído o la sentencia motivo del recurso, mediante escrito dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva.

"El tercero podrá interponer recurso de revisión en los mismos términos del presente artículo en el caso de que se haya dictado sentencia definitiva de nulidad.

"Para la interposición del recurso de revisión, las resoluciones que pretendan impugnarse, **deberán actualizar alguno de los supuestos siguientes:**

"I. Sea de cuantía que exceda de trescientas veces la Unidad de Medida y Actualización, al momento de la emisión de la resolución o sentencia;

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso;

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro o sus unidades administrativas o por las dependencias encargadas de las finanzas públicas de los Municipios del Estado de Querétaro o por alguna de las autoridades fiscales adscritas a ésta, siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.



"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la hacienda pública estatal o municipal;

**"IV. Sea una resolución dictada en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales.**

"V. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por los Juzgados Administrativos.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo estatal, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Juzgado Administrativo o la Sala Especializada que conozca del asunto a defender sus derechos, una vez hecho lo anterior con manifestaciones o sin ellas se remitirá el expediente respectivo a la Sala Superior del Tribunal para su resolución.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."





89. De la transcripción realizada, se aprecia que el recurso previsto en la legislación contenciosa administrativa local, que generó la contradicción de criterios, constituye un medio de defensa de segunda instancia, en el cual, el tribunal de alzada –Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Querétaro– revisa las resoluciones o sentencias definitivas que dicten sus inferiores, en este caso, los Jueces administrativos, a efecto de verificar la legalidad de su decisión.

90. De ese modo, su competencia está acotada a ciertos supuestos especiales establecidos en la propia legislación, entre los que se encuentran criterios de cuantía; de importancia y trascendencia; interpretación de leyes fiscales locales; resoluciones en materia de responsabilidad administrativa o criterios de interpretación de constitucionalidad o convencionalidad.

91. Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a analizar si se satisfacen las exigencias que el Alto Tribunal estableció para poder justificar la inobservancia al principio de impugnación, que se reseñaron en el párrafo 64 de esta sentencia.

**92. Primer requisito: La exclusión de la procedencia de recursos en procesos jurisdiccionales debe ser excepcional.** En ese orden de ideas, se trata de un medio de impugnación excepcional, en donde el legislador local, en uso de la facultad configurativa prevista en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Federal y 34, apartado A, de la Constitución del Estado de Querétaro,<sup>14</sup> limitó las facultades del máximo órgano de justicia administrativa en el Estado de Querétaro, a fin de que sólo conociera aquellos casos que por su

<sup>14</sup> Artículo 116. ...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.



materia, conceptos de impugnación o cuánta se consideren de interés y trascendencia, o bien, porque sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

93. Pues bien, sobre la base de lo asentado al inicio de este estudio, debe determinarse si la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, que prevé la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones o sentencias definitivas dictadas en los juicios administrativos que deriven de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, y no de aquellos procedimientos de separación de integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia es constitucional o no. Lo anterior, acorde a los criterios que ha emitido el Máximo Tribunal del País, particularmente, el juicio de razonabilidad.

94. En principio, debe decirse que la improcedencia del recurso de revisión contra los fallos dictados en los juicios administrativos en los que se analiza la validez de los procedimientos de separación de integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, constituye una disposición excepcional, puesto que el legislador local excluyó la procedencia de dicho medio de impugnación a un tipo específico y concreto de juicios administrativos, sin hacer extensiva dicha supresión a todos los procedimientos judiciales.

---

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

"Artículo 34. El funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

"Apartado A.

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro estará dotado de plena autonomía, será independiente de cualquier autoridad administrativa y tendrá su residencia en la ciudad de Santiago de Querétaro, Qro. La ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, los recursos contra sus resoluciones."



95. Incluso, según se vio, el legislador en uso de su facultad configurativa, acotó la procedencia del recurso a supuestos especiales establecidos en la propia legislación, entre los que, como se ha dicho, se encuentran, criterios de cuantía; de importancia y trascendencia; interpretación de leyes fiscales locales; resoluciones en materia de responsabilidad administrativa o criterios de interpretación de constitucionalidad o convencionalidad, con lo que se evidencia que la improcedencia del medio de impugnación en el supuesto que se analiza resulta excepcional.

**96. Segundo requisito: Una eventual exclusión del acceso a los recursos debe tender al logro de una finalidad constitucionalmente legítima.** Ahora bien, acorde con lo razonado, es factible establecer que la finalidad perseguida por la norma es constitucionalmente válida, pues busca la celeridad de los juicios administrativos y la eficiencia y eficacia de la función pública de administración de justicia, esto es, se trata de una medida esencialmente orientada a fomentar la economía procesal y la eficacia de la rama judicial.

97. Así, la limitación de la procedencia del recurso de revisión, tratándose de asuntos administrativos distintos de aquellos de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, encuentra un fundamento razonable y proporcionado al fin perseguido de atribuir a los órganos jurisdiccionales superiores funciones de control de legalidad con apoyo en criterios selectivos, reservando la vía del medio de impugnación a determinados asuntos calificados por la importancia de la materia debatida, definida en términos cuantitativos o cualitativos.

**98. Tercer requisito: La medida debe ser proporcional.** Igualmente, la medida legislativa es proporcional al fin que se pretende, ya que la procedencia del recurso de revisión tratándose de los casos expresamente señalados por el legislador, en particular de asuntos administrativos respecto de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, no deja en un estado de indefensión a quienes no son sujetos de un procedimiento sancionador (como lo son los integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia) ni hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, entendido en su dimensión de obtención de justicia completa e imparcial.



99. Esto es así, ya que los juicios administrativos de única instancia en donde se verifica la validez del procedimiento de separación por no cumplir los requisitos de permanencia, cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento que garantizan la adecuada defensa de las partes, en tanto que la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en sus artículos 18, fracción V, 23, 24, fracción VI, 45, 52 y 55<sup>15</sup> consagra debi-

<sup>15</sup> "Artículo 18. La demanda deberá indicar:

"...

"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 el Juzgado Administrativo correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo."

"Artículo 23. 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 aquéllas encargadas de su defensa en el juicio y quienes puedan promover juicio de lesividad, deben registrar el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contencioso administrativos, así como su dirección de correo electrónico institucional para el efecto del envío del aviso electrónico y boletín jurisdiccional."

"Artículo 24. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

"...

"VI. Las pruebas que ofrezca."



damente las formalidades esenciales del procedimiento, en tanto prevé la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas que las partes estimen pertinentes, la oportunidad de alegar, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

"Artículo 45. En los juicios que se tramiten ante el tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

"En los juicios que se tramiten ante el tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

"Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga."

"Artículo 52. Los Magistrados o los Jueces administrativos que conozcan del juicio, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y/o no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificarán a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos de lo bien probado por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.

"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 54 de esta ley."

"Artículo 55. Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia del tribunal deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

"El tribunal podrá corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, los Magistrados o los Jueces administrativos que conozcan del juicio se pronunciarán sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."



100. Aunado a lo anterior, existe la oportunidad de impugnar algunos autos de trámite ante el propio Juez o Magistrados que conozcan del juicio, a través del recurso de reclamación, como se dispone en el artículo 65 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro;<sup>16</sup> con lo que se diluye la posibilidad de error en el dictado de los mismos.

101. Resulta evidente entonces que los juicios administrativos de única instancia cumplen las formalidades esenciales del procedimiento, en términos de la jurisprudencia P./J. 47/95 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 II, diciembre de 1995, página 133, con número de registro digital: 200234, de título: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

102. De manera que, las personas afectadas por lo actuado dentro de los juicios administrativos de única instancia no quedan desprovistas de medios de defensa judicial ante la supresión de la doble instancia para estos trámites, ya que los canales procesales permiten un ejercicio adecuado de su derecho de defensa y materializan el derecho de los ciudadanos a acceder a procedimientos en donde se diriman las controversias en las que son parte.

103. Lo anterior, se ve robustecido con los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y texto son los siguientes:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO QUE NO PREVÉ EL DERECHO A UNA SEGUNDA INSTANCIA, ES

<sup>16</sup> "Artículo 65. El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de la Sala Superior o Especializada o los Jueces administrativos que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante los Magistrados o los Jueces Administrativos que conozcan del juicio dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate."



CONSTITUCIONAL. El precepto citado prevé que se tramitarán en el juicio oral mercantil todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a la que establece el artículo 1339 del Código de Comercio para que un juicio sea apelable, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda, y que contra las resoluciones pronunciadas en dicho juicio no procederá recurso ordinario alguno. Ahora bien, el artículo 1390 Bis citado, al limitar el derecho a una segunda instancia es constitucional, pues el legislador, al determinar que el juicio oral mercantil es uniinstancial, no excluye el derecho a la doble instancia de forma generalizada, sino que lo hace excepcionalmente, ya que dicha exclusión sólo es aplicable a los juicios orales mercantiles, además de que persigue una finalidad constitucionalmente legítima, pues tiene por objeto hacer el procedimiento mercantil más ágil y eficiente, lo que implica el respeto al principio de una administración de justicia pronta y expedita, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente, y encaminada a fomentar la economía procesal y la eficacia de la rama judicial. Además, es una medida razonable, ya que responde a la mayor urgencia de obtener una decisión definitiva y evita los costos que implican juicios prolongados y complejos, ya que tener que agotar necesariamente varias instancias puede provocar demora y más gastos en perjuicio del patrimonio de las partes, lo cual generalmente no se justifica cuando el asunto es de poca cuantía. Asimismo, genera un criterio de selección para el control de legalidad por órganos jurisdiccionales superiores, para que éstos se concentren en resolver asuntos que se consideran más complejos. De ahí que se trate de una medida proporcional, pues aun limitándose el derecho a la segunda instancia, no se priva al gobernado del acceso a la justicia ni se le deja en estado de indefensión, ya que en el procedimiento uniinstancial también deben respetarse las formalidades esenciales del proceso, y se tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución mediante el juicio de amparo, de manera que, aun cuando no exista en la jurisdicción ordinaria un recurso disponible para impugnar las resoluciones adversas, existe un recurso extraordinario. Finalmente, la exclusión de que se trata obedece a criterios objetivos, pues el factor cuantía, como elemento para determinar la procedencia del juicio oral mercantil, constituye un cuántum objetivo que no se fundamenta en los ingresos



ni en la condición social de las personas, sino en el monto global de la pretensión."<sup>17</sup>

"LAUDO ARBITRAL. EL ARTÍCULO 1460 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, AL NO PREVER UN RECURSO ORDINARIO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE NULIDAD RELATIVO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL. El arbitraje se constituye por un acuerdo de voluntades entre las partes para resolver un conflicto, ya que es un medio alterno de solución de controversias en el ámbito comercial que surge, entre otras razones, para darles mayor celeridad, en razón de los costos y tiempos que en ocasiones implica la sustanciación del procedimiento judicial, pues mientras en éste las resoluciones dictadas son recurribles, los laudos emitidos en los procedimientos arbitrales no son objeto de recurso alguno, circunstancia que los hace más rápidos y expeditos. Así, en ese contexto de celeridad puede concebirse la racionalidad jurídica del artículo 1460 del Código de Comercio, el cual al no prever un recurso ordinario contra la resolución dictada en el incidente de nulidad de laudo arbitral, no viola la garantía de debido proceso legal contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éste no dispone que todos los procedimientos deban tener una doble instancia, sino que el legislador respete las garantías de los gobernados; además de que éstos pueden acudir directamente al juicio de amparo y así evitar mayores dilaciones."<sup>18</sup>

104. Además, si bien el legislador no estableció la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones que deriven de procedimientos de separación de elementos integrantes de las corporaciones policiales por incumplir con los requisitos de permanencia, ello no genera por sí mismo una transgresión al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que los justiciables tienen el derecho de acceder a un recurso adecuado y efec-

<sup>17</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo I, página 986, con número de registro digital: 2011234 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas.

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, página 424, con número de registro digital: 170493.





tivo, como lo es el juicio de amparo, el cual ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>19</sup>

**105. Cuarto requisito: La exclusión debe obedecer a criterios objetivos que no den lugar a discriminación.** Por último, no resulta discriminatorio que se haya previsto la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, y no en los asuntos en los que se analice la validez de los procedimientos de separación de integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, pues al atender a un factor cualitativo no se

<sup>19</sup> Al respecto véase la jurisprudencia 1a./J. 8/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 589, con número de registro digital: 2021551 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas, de título y contenido siguientes: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José', reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la convención citada; el mismo tribunal interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso."



fundamenta en ninguno de los criterios que el artículo 1o. constitucional prohíbe, dado que no se distingue entre personas sino entre tipos de procesos.

106. Además, si bien el legislador no estableció la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones que deriven de procedimientos de separación de elementos integrantes de las corporaciones policiales por incumplir con los requisitos de permanencia, ello no genera por sí mismo una transgresión al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que los justiciables tienen el derecho de acceder a un recurso adecuado y efectivo, como lo es el juicio de amparo, el cual ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Al respecto véase la jurisprudencia 1a./J. 8/2020 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 589, con número de registro digital: 2021551 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas, de título y contenido siguientes: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José', reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la convención citada; el mismo tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso."



107. En consecuencia, a juicio de este Pleno de Circuito, la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que prevé la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, pero no en aquellos en que se separa al servidor por incumplir requisitos de permanencia en el empleo, en modo alguno constituye una disposición irrazonable ni carente de sentido, puesto que la exclusión de la procedencia del medio de impugnación es excepcional, con una finalidad constitucionalmente legítima, además la medida es proporcional, pues los procedimientos administrativos de única instancia, como lo son aquellos en que se analiza la separación de integrantes de las corporaciones policiales por no cumplir con los requisitos de permanencia no vulneran el derecho fundamental de tutela jurisdiccional; y, finalmente, porque la exclusión obedece a criterios objetivos que no dan lugar a discriminación.

108. Por tanto, debe reconocerse la constitucionalidad del artículo 69, fracción IV, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, vigente hasta el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

109. Luego, si la norma referida es constitucional, no amerita realizar alguna interpretación conforme, como lo efectuó el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

110. Ello sin ignorar que el referido cuerpo colegiado guió su decisión en la tesis aislada 2a. XIV/2017 (10a.), de rubro: "POLICÍA FEDERAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY RELATIVA PARA EFECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN."<sup>21</sup> en tanto que del contenido de su texto y de la ejecutoria que le dio origen, se advierte que se trató de un acto distinto, esto es, se interpretó el artículo 39, último párrafo, de la Ley de la Policía Federal,

---

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; con número de registro digital: 2013791. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1395. Tipo: aislada. Tesis publicada el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



que si bien prevé el recurso de revisión, ello es en sede administrativa, esto es, ante el Consejo de Desarrollo Policial, en contra de la determinación que resolvió la separación del cargo de un servidor público en la Policía Federal; mientras que la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, comprende uno de los supuestos de procedencia del recurso de revisión, pero dentro de un procedimiento jurisdiccional, en el que, como se ha visto, existen diversos criterios jurisprudenciales que han dilucidado que la doble instancia no se considera obligatoria en todos los procedimientos para entender colmado el derecho de acceso a la justicia, salvo en materia penal.

111. En cambio, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo de este Circuito, apoyó su fallo en la jurisprudencia 2a./J. 147/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENTE HASTA EL 29 DE MAYO DE 2009.",<sup>22</sup> en la que se definió la improcedencia del recurso de revisión fiscal previsto en la fracción IV del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tratándose de procedimientos administrativos respecto de sentencias de las Salas del Tribunal Fiscal Federal cuando la resolución inicial de separación del servidor público derivara del incumplimiento de requisitos de ingreso y permanencia, esto es, un caso como los que dieron origen a la presente contradicción, en que se trató de un recurso en un proceso jurisdiccional.

112. En tal jurisprudencia, la razón fundamental para considerar improcedente ese medio de impugnación fue precisamente que ese procedimiento de

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; con número de registro digital: 166077. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre de 2009, página 124, tipo: Jurisprudencia.



separación no podía considerarse derivado de responsabilidades administrativas que ameritaran la imposición de una sanción que resultaba ser el supuesto de procedencia previsto por la citada porción normativa.

113. Ahora, es verdad que la jurisprudencia que se comenta, versa sobre la procedencia del recurso de revisión fiscal, el cual está reservado para las autoridades administrativas; mientras que el medio de impugnación previsto en la legislación local que se analiza, se contempla para el servidor sancionado y para la autoridad demandada; sin embargo, lo relevante del criterio asumido por el Alto Tribunal es la diferencia del procedimiento administrativo sancionador respecto del diverso de separación por incumplimiento de requisitos de permanencia; el cual refuerza lo sustentado por este Pleno de Circuito en la presente ejecutoria.

114. En ese sentido, no puede considerarse que la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, debe interpretarse en el sentido de que comprende la posibilidad de impugnar las resoluciones dictadas por incurrir en causas de responsabilidad administrativa, como por no cumplir con los requisitos de permanencia en el servicio.

115. En principio, porque el derecho a los recursos, salvo en materia penal, no es absoluto, por lo que no todas las sentencias judiciales deben indefectiblemente ser recurribles.

116. Por otro lado, el numeral aludido constituye una disposición razonable orientada a lograr un objetivo constitucional y convencionalmente apto; de modo que, se insiste, no cabe realizar alguna interpretación conforme.

117. Además, la distinción del legislador en cuanto a prever la procedencia del recurso de revisión únicamente contra las resoluciones dictadas por incurrir en causas de responsabilidad administrativa y no respecto de los asuntos en los que se verifique la validez de la separación de policías por incumplir con los requisitos de permanencia, tiene un sustento jurisprudencial y convencional porque el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y el diverso de satisfacción de requisitos de permanencia



en el empleo, son distintos, pues en este último se regulan aspectos relativos a la relación entre el servidor público y la dependencia, así como los derechos y obligaciones; esto es, se dirimen temas atinentes a la relación entre el Estado como patrón y el servidor público como trabajador.

118. Aunado a que el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de conductas ilícitas; de ahí que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a las garantías del derecho penal.

119. Luego, si el legislador local acotó la procedencia del recurso de revisión únicamente en los asuntos que versen sobre responsabilidad de servidores públicos estatales y municipales, se debe entender que fue en observancia a disposiciones convencionales, así como a la jurisprudencia del Máximo Tribunal de Justicia en el País, al equiparar al proceso penal, el administrativo sancionador, de ahí la necesidad de establecer una doble instancia o de un sistema de recursos, como lo disponen los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>23</sup> los cuales exigen que todo fallo condenatorio pueda ser recurrido ante un Juez o tribunal superior.

---

<sup>23</sup> "Artículo 14

"...

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley."

"Artículo 8. Garantías judiciales

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"...

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior."



120. A partir de lo razonado, la ausencia de justificación expresa en el proceso legislativo que dio origen a la porción normativa objeto de análisis, no es motivo para concluir que el actuar del legislador queretano resulta injustificado o artificial, pues lo determinante es que la norma lejos de ser injustificada y desproporcionada conforme a las finalidades de la medida, es acorde con el sistema jurídico.

121. En suma, se concluye que respecto al cuestionamiento relativo a la interpretación que debe darse a la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes, sí existe la contradicción de tesis denunciada, en consecuencia, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Pleno de Circuito:

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (VIGENTE HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021). ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS QUE DERIVEN DE PROCEDIMIENTOS DE SEPARACIÓN DE INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES POLICIALES POR INCUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera divergente sobre la procedencia del recurso de revisión previsto en la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, en los casos en que la sentencia analice la legalidad de la terminación del nombramiento de algún miembro de un cuerpo de seguridad pública por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito determina que el recurso de revisión previsto en la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, es improcedente contra las senten-



cias que deriven de procedimientos de separación de los elementos de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Justificación: Dado que el derecho a los recursos, salvo en materia penal, no es absoluto, la exclusión de los medios de impugnación será inconstitucional únicamente cuando no aparezca justificada conforme a las finalidades de la medida. En ese contexto, la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, que dispone la procedencia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, y no en los asuntos en los que se verifica la validez de la separación de los elementos de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, constituye una disposición razonable ya que: 1) La improcedencia del recurso de revisión contra los fallos dictados en los juicios administrativos en los que se analiza la validez de los procedimientos de separación de integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, constituye una disposición excepcional, puesto que el legislador local excluyó la procedencia de dicho medio de impugnación a un tipo específico y concreto de juicios administrativos, sin hacer extensiva dicha exclusión a todos los procedimientos judiciales; 2) Persigue una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en la celeridad de los juicios administrativos, en cuanto a eficiencia y eficacia de la función pública en la impartición de justicia; 3) La medida es proporcional, dado que no se deja a los justiciables en estado de indefensión, ni se hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que el procedimiento administrativo de única instancia cumple las formalidades esenciales y los particulares tienen el derecho de acceder a un recurso adecuado y efectivo, como lo es el juicio de amparo, el cual ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución General y por los tratados internacionales celebrados por México; y, 4) La exclusión obedece a criterios objetivos que no dan lugar a discriminación. Además, la procedencia del recurso de revisión únicamente contra las resoluciones dictadas por incurrir en causas de responsabilidad administrativa, tiene sustento jurisprudencial y conven-





cional, porque el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y el de satisfacción de los requisitos de permanencia en el empleo, son diversos y esas diferencias están justificadas, en tanto que el derecho penal, como el administrativo sancionador, resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad; de ahí que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a las garantías del derecho penal. Por lo tanto, si el legislador local acotó la procedencia del recurso de revisión únicamente a los asuntos que versen sobre responsabilidad de servidores públicos estatales y municipales fue en observancia a disposiciones convencionales, así como a la jurisprudencia del Máximo Tribunal de Justicia en el País, al equiparar el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal, de ahí la necesidad de establecer una doble instancia o de un sistema de recursos, como lo disponen los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales exigen que todo fallo condenatorio pueda ser recurrido ante un Juez o tribunal superior.

122. En el entendido que la citada jurisprudencia queda sujeta a las observaciones que eventualmente efectúe la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, y que, en su caso, este Tribunal Pleno apruebe en términos del último párrafo del artículo 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.

123. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.



**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; hágase la captura correspondiente en el Sistema de Plenos de Circuito y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió y firma el Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, por **mayoría de tres votos** de los Magistrados Carlos Hernández García (presidente), Ramiro Rodríguez Pérez (ponente) y Enrique Villanueva Chávez, contra los votos disidentes del Magistrado Eustacio Esteban Salinas Wolberg y la Magistrada Marisol Castañeda Pérez, quienes formularon conjuntamente voto de minoría; mediante sesión "ordinaria virtual" desarrollada a través del sistema de videoconferencia, haciendo uso de la plataforma tecnológica que el Consejo de la Judicatura Federal determinó a través de la Dirección General de Tecnologías de la Información, misma que fue debidamente resguardada; con apoyo en el artículo 27 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", que entró en vigor el tres de agosto de dos mil veinte y cuya vigencia se prorrogó hasta el dos de octubre de dos mil veintidós, a través del diverso Acuerdo 16/2022; firmando sus integrantes, con el licenciado Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**El que suscribe, Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, con fundamento en el artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, CERTIFICADO que el presente documento es la versión pública de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 6/2021 en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la cual se suprimieron datos confidenciales, considerados así en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por tratarse de información personal de personas físicas identificadas e identificables.**

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto de minoría** que formulan de manera conjunta la Magistrada Marisol Castañeda Pérez y el Magistrado Eustacio Esteban Salinas Wolberg en la contradicción de tesis 6/2021 del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito.

### I. Antecedentes que dan origen al voto de minoría.

1. En el presente asunto, la problemática jurídica por resolver por el Pleno del Vigésimo Segundo Circuito se centró en determinar, si la interpretación que debe darse a la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes,<sup>24</sup> conlleva determinar que procede el recurso de revisión en contra de la sentencia de primer grado, en asuntos que traten sobre la baja de elementos de policía por no acreditar los requisitos de permanencia; o, por el contrario, si en estos casos no resulta procedente su impugnación, por ser de naturaleza distinta a los procedimientos de responsabilidad administrativa y encontrarse expresamente excluidos de esta posibilidad.
2. En criterio de la mayoría, se debe optar por la segunda de las opciones que atiende a una interpretación literal del precepto, atendiendo a que se considera que la falta de un recurso en contra de la sentencia de primer grado, en asuntos que traten sobre la baja de elementos de policía por no acreditar los requisitos de permanencia, no transgrede derechos fundamentales de la parte actora, dado que en esta clase de asuntos no se requiere necesariamente del establecimiento de una segunda instancia para cumplir con el derecho de acceso a la justicia de las partes, porque el recurso de revisión constituye un sistema de carácter restrictivo, y porque el procedimiento que se sigue para determinar la baja es distinto al establecido cuando ésta deriva de uno en materia de responsabilidades administrativas.

<sup>24</sup> **Artículo 69.** El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos, así como las que se señalan a continuación: ... También procede en contra de las resoluciones definitivas que dicte la Sala Especializada de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales aplicables.—El recurso de revisión podrá ser promovido por el demandante, o por la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo éste ante la Sala Superior del Tribunal por conducto del Juzgado Administrativo o Sala Especializada que haya dictado el proveído o la sentencia motivo del recurso, mediante escrito dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.—El tercero podrá interponer recurso de revisión en los mismos términos del presente artículo en el caso de que se haya dictado sentencia definitiva de nulidad.—Para la interposición del recurso de revisión, las resoluciones que pretendan impugnarse, deberán actualizar alguno de los supuestos siguientes: ... **IV.** Sea una resolución dictada en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales."



## II. Exposición de los argumentos jurídicos que sustentan el sentido del voto de minoría y consideraciones para llegar a la determinación que se sostiene.

3. Respetuosamente se difiere del criterio sustentado por la mayoría de las personas integrantes del Pleno de este Vigésimo Segundo Circuito; lo que realizamos en estricto apego a los principios que rigen a toda persona juzgadora, de profesionalismo y objetividad,<sup>25</sup> atendiendo, por un lado, a la trascendencia de los derechos humanos en juego (igualdad, acceso a la justicia y seguridad jurídica), y por el otro, a la obligación que se deriva del artículo 1o. de nuestra Constitución, de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.
  
4. En ese sentido, estimamos que, para dar respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis, es preciso tomar en consideración, en primer lugar, que el precepto y fracción que se analizan (fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes.),<sup>26</sup> contemplan la posibilidad de que, tanto la parte actora, como la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interpongan recurso de revisión en contra de las resoluciones definitivas que dicten las personas juzgadoras administrativas, en un juicio contencioso administrativo, entre otros, cuando se traten de responsabilidades administrativas de quienes prestan servicios públicos estatales y municipales.

<sup>25</sup> Conforme al Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, se entiende por objetividad: "... la actitud del juzgador frente a influencias extrañas del derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el derecho le suministra y no por las que se derivan de su modo personal de pensar o de sentir.", y por profesionalismo: "... la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación."

<sup>26</sup> **Artículo 69.** El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los Jueces administrativos, así como las que se señalan a continuación: ... También procede en contra de las resoluciones definitivas que dicte la Sala Especializada de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales aplicables.—El recurso de revisión podrá ser promovido por el demandante, o por la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo éste ante la Sala Superior del Tribunal por conducto del Juzgado Administrativo o Sala Especializada que haya dictado el proveído o la sentencia motivo del recurso, mediante escrito dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.—El tercero podrá interponer recurso de revisión en los mismos términos del presente artículo en el caso de que se haya dictado sentencia definitiva de nulidad.—Para la interposición del recurso de revisión, las resoluciones que pretendan impugnarse, deberán actualizar alguno de los supuestos siguientes: ... **IV.** Sea una resolución dictada en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales."



5. También es importante recordar que, en esta clase de procedimientos, las autoridades intervienen como parte demandada, en defensa de la legalidad de un acto administrativo emitido en ejercicio de sus funciones de derecho público, pero no despojadas de imperio; por lo que no les corresponde idéntico trato dentro del proceso, ni tampoco los derechos que tienen las personas físicas o morales.<sup>27</sup>
6. Incluso, lo anterior es reconocido por la Legislatura Local, cuando en el precepto analizado, constriñe a que, cuando sea la autoridad demandada quien interpone el recurso, sea necesariamente a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; lo que se justifica por ser ésta la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para tal efecto.<sup>28</sup>
7. Así, al apreciarse que las autoridades demandadas no acuden al juicio contencioso despojadas de imperio, y que, además, cuentan con unidades administrativas especialmente diseñadas y estructuradas para cumplir con sus funciones públicas y acudir en defensa de sus decisiones; no podría pensarse que la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, pudiera llegarles a causar confusión en cuanto a los supuestos en que se establece la procedencia del recurso de revisión, cuando la limita a asuntos en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales.
8. Por tanto, en cuanto a la procedencia del recurso de revisión que se analiza, cuando la recurrente es la autoridad demandada, resulta válido y plenamente justificado, que, sin más, se pueda estimar que es improcedente en casos en

<sup>27</sup> Como así lo ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 36/2014 (10a.), con número de registro digital: 2006609, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 627 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, intitulada: "AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO."

<sup>28</sup> Ya que, en similares términos, al analizar la legislación federal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que por tal razón es que el recurso de revisión que pudiera interponerse por las autoridades demandadas debe realizarse por la encargada de su defensa jurídica. Ello tal como se aprecia de la jurisprudencia 2a./J. 59/2001, con número de registro digital: 188096, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 321, de título: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)."



que la sentencia recurrida analiza un acto relacionado con la separación del servicio, por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de miembros de cuerpos de seguridad pública; máxime que ésta se rige por el principio de que sólo puede realizar aquello que se encuentra previsto en la ley.

9. Esto, atendiendo a la jurisprudencia 2a./J. 147/2009, 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 XXX, octubre de 2009, página 124, con número de registro digital: 166077, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENTE HASTA EL 29 DE MAYO DE 2009.", en que se apoyó uno de los tribunales contendientes.
10. Sin embargo, cuando es la parte actora quien acude al recurso de revisión, debe apreciarse que se trata de una persona física integrante de un cuerpo de seguridad pública, en defensa de derechos de naturaleza laboral, sujeta a la restricción constitucional de poder ser reinstalada;<sup>29</sup> que no necesariamente se encuentra en posibilidad de contar con una defensa y una asesoría adecuada, lo que depende de múltiples circunstancias, ajenas a su propia voluntad.
11. Por esta razón, cuando se trata de la parte actora, debe tomarse en consideración que, desde su perspectiva, finalmente la resolución que se encuentra controvertiendo es aquella que determinó su baja del servicio público; no siempre pareciendo claro para ella si esto derivó del incumplimiento de requisitos de permanencia o propiamente por un procedimiento de responsabilidad administrativa. Aspectos técnicos que no se le puede exigir que le sean conocidos.
12. En efecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé en sus artículos 3o., 58, 59, 78, 88 y 94,<sup>30</sup> entre otras cuestiones, que la función de

<sup>29</sup> Al respecto, se estima conveniente citar la jurisprudencia 2a./J. 38/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2011397, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1204 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas, intitulada: "MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN."

<sup>30</sup> **Artículo 3.** La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de las instancias encargadas



seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las instituciones policiales; además, que la federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, que cuando menos, comprenderán que la terminación del servicio de carrera será extraordinaria, cuando proceda por separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, o por remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo.

13. De igual forma, de dichos numerales se desprende que la carrera policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales, además, que la conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales, entre otras, por separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia en general, así como remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes del régimen disciplinario.

---

de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley."

**"Artículo 58.** La Federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, que cuando menos, comprenderán los aspectos previstos en el artículo siguiente."

**"Artículo 59.** La terminación del servicio de carrera será: ... **II.** Extraordinaria, que comprende: **a)** Separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia; o, **b)** Remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo."

**"Artículo 78.** La carrera policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales."

**"Artículo 88.** La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. ..."

**"Artículo 94.** La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas: **I.** Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias: ... **II.** Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario."



14. Es decir, tanto la terminación del nombramiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia, como por incurrir en responsabilidad en el desempeño de las funciones, trae aparejada la misma consecuencia jurídica para la persona servidora pública, sin en ningún supuesto, de estimarse ilegal la decisión, proceda su reinstalación.
15. Atento a lo narrado, se considera que la norma analizada, al establecer literalmente la procedencia del recurso de revisión para la parte actora, sólo en los supuestos en que se trate de la materia de responsabilidad de las personas servidoras públicas, establece un trato diferenciado en cuanto a sus posibilidades de defensa, que no se encuentra debidamente justificado.
16. Lo anterior, dado que de su contenido no se aprecia alguna finalidad constitucionalmente válida para que la Legislatura Local hubiera estimado establecer la procedencia del recurso de revisión para que la parte actora pudiera impugnar una sentencia en que se analice la terminación de su nombramiento, pero sólo cuando la causa derive de una responsabilidad y no así cuando ésta se hubiera sustentado en el incumplimiento a los requisitos de permanencia.<sup>31</sup>
17. Incluso, del decreto por el que se emitió la norma en estudio,<sup>32</sup> tampoco se aprecia que la Legislatura Local hubiera asentado alguna justificación al respecto, en los considerandos respectivos.

<sup>31</sup> Lo que resultaba necesario para que se pudiera justificar la intervención en el derecho fundamental a la igualdad y al de acceso a la justicia, en términos de la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2013143, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, de título: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

<sup>32</sup> Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, en que se expuso: "1. Que en fecha 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.—A través de la citada reforma constitucional, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.—2. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113, fracción 1, de la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de: la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de dicha Norma Fundamental; así como por un representante





18. Por tal razón, dado que tampoco se aprecia alguna finalidad constitucionalmente válida como para que la Legislatura Local hubiera establecido la procedencia

del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.—Aunado a lo anterior, del último párrafo del numeral a que se refiere el párrafo anterior, se desprende la obligación de las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.—Por su parte, el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional multicitada señala que las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación, situación que se ve materializada en fecha 18 de julio de 2016, cuando publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.—3. Que en conjunto con la reforma citada, se llevó a cabo la reforma a la fracción V del artículo 116 de la Constitución Federal, en la que se establece que las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.—Conforme al instrumento señalado, los mencionados tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal, o bien, al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, según corresponda.—4. Que el Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021, en el Eje Querétaro Seguro, plantea como objetivo de gobierno garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la seguridad y el acceso a la justicia de la población, generando así las condiciones para su desarrollo humano integral, establece como líneas de acción para materializar la estrategia IV.1, relativa al fortalecimiento de la democracia y ejercicio pleno de los derechos humanos de los habitantes de Querétaro, las consistentes en promover la cultura de la legalidad en el Estado de Querétaro; gestionar la alineación de la legislación estatal al marco jurídico nacional, así como la de garantizar el respeto a los derechos humanos en la actuación de las autoridades del Estado de Querétaro; además, el mismo plan en su Eje 5 'Querétaro con buen gobierno', prevé como línea de acción para lograr la estrategia V.2 'Fortalecimiento de una gestión transparente y que rinda cuentas en el Estado de Querétaro', incentivar la denuncia por hechos de responsabilidad administrativa y de corrupción en la ciudadanía.—5. Que con el propósito de dar cumplimiento al mandato contenido en las disposiciones constitucionales y las de carácter general referidas en los numerales anteriores, el 21 de diciembre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', la ley que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de combate a la corrupción.—A través de esa reforma,



del recurso de revisión a favor de la parte actora, en contra de una sentencia en que se analice la terminación de su nombramiento, únicamente cuando la causa derive de una responsabilidad, excluyéndose injustificadamente esta posibilidad cuando se hubiera sustentado en el incumplimiento a los requisitos de permanencia; ello evidencia que, como lo estableció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, debe realizarse una interpretación conforme del precepto en cuestión, para que se establezca que la persona afectada tiene también la opción de interponerlo en el segundo de los supuestos.

19. En efecto, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de

---

entre otros numerales se reformó el artículo 34, modificando la denominación, estructura y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que en lo posterior se denominará Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, mismo que estará facultado para imponer, en los términos que disponga la ley, 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 estatales o municipales.—6. Que a efecto de que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, contará con la estructura necesaria para atender las labores derivadas de sus nuevas competencias, así como para garantizar su autonomía y consolidar un esquema de justicia administrativa que permita complementar las políticas anticorrupción de carácter preventivo, con políticas sancionatorias eficientes, en fecha 18 de abril de 2017, se publicó la ley orgánica de dicho órgano jurisdiccional en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga"; así pues, las modificaciones generadas por este nuevo régimen disciplinario y sus efectos en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, hacen surgir la necesidad de que otros ordenamientos sean reformados, a fin de garantizar su plena y efectiva aplicación, en este sentido, se genera la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en la que se prevé de forma integral la regulación de los juicios que se ventilen ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro en materia administrativa y fiscal, así como los procedimientos de responsabilidades previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su homóloga estatal.—Este nuevo ordenamiento sustituye a la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro vigente, la cual data del 17 de junio de 2009, pero además, incorpora nuevas figuras en materia de justicia administrativa, mismas que hoy resultan aplicables en el ámbito federal y que propician la existencia de un procedimiento judicial rodeado de mayores garantías y certidumbre jurídica respecto a su procedencia, también hay modificaciones en lo relativo a la fijación de la litis, diversos plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y recursos en contra de los proveídos y actos que se dicten en el juicio contencioso administrativo estatal."



forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo ahí dispuesto.

20. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de su aplicación. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.
21. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.
22. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así la persona juzgadora ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.
23. Ahora bien, la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución.
24. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas



las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.<sup>33</sup>

25. Atento a lo narrado, dado que la consecuencia y restricción constitucional para que las personas integrantes de cuerpos de seguridad pública sean reinstaladas con motivo de la baja es la misma con independencia de si ésta deriva de incumplimiento a requisitos de permanencia o cuando se origina con motivo de una responsabilidad administrativa, y que ello les puede generar confusión al momento de establecer cuáles son los medios de defensa que tienen a su alcance; además de que no se encuentra una justificación objetiva para que sólo se les permita combatir mediante la interposición del recurso de revisión la sentencia cuando se trate de uno de los dos supuestos. Resulta procedente que se realice una interpretación conforme de la norma, para hacerla acorde a los postulados constitucionales de seguridad jurídica, igualdad y acceso a la justicia.
26. Por supuesto, no se pasa por alto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado diversos pronunciamientos en que ha destacado la diversa naturaleza que asiste a los procedimientos de responsabilidades y de separación por incumplimiento a los requisitos de permanencia. Sin embargo, tampoco podemos obviar que, de igual manera, el Alto Tribunal ha establecido algunos otros en los que destaca sus similitudes, esencialmente respecto a las consecuencias de la declaración de nulidad de ambos; vinculada con la imposibilidad constitucional de que las personas integrantes de los cuerpos de seguridad pública puedan ser reinstalados y el derecho a la indemnización que les podría asistir.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Como así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), con número de registro digital: 2014332, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, intitulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA."

<sup>34</sup> Entre otros, el contenido en la jurisprudencia 2a./J. 103/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 164225, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, página 310, intitulada: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII,



27. En efecto, el Alto Tribunal ha establecido que se encuentra justificado el trato diferente que debe darse a los juicios en que la controversia deriva de un procedimiento de responsabilidad administrativa, de aquellos en que se trata de incumplimiento a requisitos de permanencia, por lo que hace a la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja y al principio de presunción de inocencia.<sup>35</sup>
28. Sin embargo, por lo que hace a la suplencia de la deficiencia de la queja, las razones que llevaron a la Corte Nacional a establecer que la distinción contemplada en la Ley de Amparo, deriva de los derechos que pretenden defenderse, ya que cuando la resolución que se analiza trata de requisitos de permanencia, se acude en defensa de derechos de materia laboral; mientras que en los casos de resoluciones dictadas por responsabilidades administrativas, versa sobre el proceso al que se les sujetó por cometer actos irregulares a nombre del Estado y que afectan la función pública y, por ende, a la sociedad en general.

---

DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE."

<sup>35</sup> Entre ellos los contenidos en las jurisprudencias P./J. 7/2017 (10a.), 2a./J. 190/2016 (10a.), P./J. 30/2018 (10a.) y 2a./J. 162/2017 (10a.), registros digitales: 2014203, 2013378, 2018341 y 2015635, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 42, Tomo I, mayo de 2017, página 12, 38, Tomo I, enero de 2017, página 705, 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 10 y 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 551, respectivamente, intituladas: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SEPARACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA.", "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA UN SERVIDOR PÚBLICO, POR NO ESTAR INMERSOS EN LA MATERIA LABORAL.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL REQUISITO DE PERMANENCIA EN EL CARGO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON EL INCISO F) DE LA FRACCIÓN I, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, INCISO A), EN RELACIÓN CON EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A EFECTO DE QUE NO VULNEREN ESTE DERECHO." y "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EN EL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y POLICÍAS FEDERALES MINISTERIALES, POR NO ACREDITARSE LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESULTA INAPLICABLE ESE PRINCIPIO.", respectivamente.



29. Por otro lado, respecto de la aplicación del principio de presunción de inocencia, lo que estableció el Alto Tribunal fue que a los procedimientos de incumplimiento de requisitos de permanencia no les resulta aplicable el principio constitucional de presunción de inocencia, en virtud de que éste sólo es exigible cuando en el procedimiento subyace el ejercicio de una facultad punitiva del Estado y no una relación de coordinación, aun cuando esta derive de un régimen especial; por lo que únicamente debe considerarse en los casos que traten sobre responsabilidades administrativas.
30. En ese sentido, ninguno de los dos supuestos (suplencia de la deficiencia de la queja y presunción de inocencia) tienen que ver o se relacionan con la cuestión sobre la que trata la presente contradicción de tesis: procedencia de un medio ordinario de defensa y justificación de su limitación.
31. Es decir, en primer lugar, tanto la suplencia de la deficiencia de la queja como el principio de presunción de inocencia, son figuras jurídicas dirigidas a las personas juzgadoras o a quienes ejercen funciones materialmente jurisdiccionales; por lo que la distinción que se contempla en su aplicación no es apta para generar incertidumbre jurídica a las partes en el conflicto.
32. Además, dichas figuras jurídicas, en todo caso, son intraprocesales, por lo que ninguna incidencia tienen en la procedencia de los recursos o medios de defensa de los que deben gozar las partes para combatir una resolución que decreta su baja en el servicio público.
33. Atento a lo anterior, con independencia de que el Máximo Tribunal del País hubiera entendido y justificado la aplicación de estas diferencias en el ámbito procesal entre asuntos de separación del empleo por incumplimiento de requisitos de permanencia respecto de procedimiento de responsabilidad, en cuanto a la suplencia de la queja y el principio de presunción de inocencia; de ello no se sigue que esto constituya un impedimento para que este Pleno de Circuito pueda advertir una diferencia de trato en la legislación, con base en estas dos cuestiones, que sí pueda contener una transgresión a derechos fundamentales, atendiendo a sus efectos en la esfera jurídica de la parte actora.
34. Es decir, si bien ambos procedimientos tienen diferencias, lo cierto es que también guardan una similitud trascendental para los derechos de las personas afectadas, relacionada con la imposibilidad de que puedan obtener una reincorporación y el pago de la indemnización que pudiera corresponderles de establecerse ilegal la baja, que es la que finalmente justifica que deban tener la misma posibilidad de combatirla. Similitud que estimamos, no pode-



mos dejar de lado o tomar a la ligera, a pesar de las diferencias entre ambos procedimientos.<sup>36</sup>

35. Además, aun cuando se sostiene la procedencia de establecer un criterio que coincida esencialmente con el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al margen de las diferencias conceptuales en cuanto a la naturaleza de los recursos en sede administrativa y de los medios ordinarios de defensa judiciales, lo que se sostiene no se apoya en la aplicación analógica de la tesis 2a. XIV/2017 (10a.),<sup>37</sup> publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1395 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, sino que se considera que, desde la perspectiva de la parte actora, la norma en estudio, en su interpretación literal señala la procedencia del recurso de revisión sólo en contra de resoluciones que determinan la baja de integrantes de cuerpos de seguridad, cuando ésta derive de una resolución en materia de responsabilidad de servidores públicos, excluyéndose cuando esto ocurra con motivo del incumplimiento a requisitos de permanencia.
36. Con independencia de lo anterior, de la *ratio decidendi* que se deriva de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1289/2015,<sup>38</sup> más allá de las cuestiones fácticas de dicho asunto que sólo constituyen aspectos de *óbiter dicta*, entre ellas el tipo de recurso que se contempla en la ley, resultaría válido desprender que, cuando se trata de la procedencia de algún medio de defensa en contra de una determinación que establezca la baja de miembros de los cuerpos de seguridad, ante la restricción constitucional de que sean reinstalados, deben contar con las mismas posibilidades de defensa tanto si ésta deriva de un procedimiento de responsabilidades administrativas como cuando se origine con motivo del incumplimiento a requisitos de permanencia, para que no se transgreda, en su perjuicio, sus derechos de acceso pleno a la justicia, el de contar con un recurso judicial efectivo, y el de certeza jurídica. Aspectos que sí resultan aplicables para resolver la contradicción de tesis que nos ocupa.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> La que ya ha sido también reconocida por el propio Alto Tribunal, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 103/2010, citada con anterioridad.

<sup>37</sup> De rubro: "POLICÍA FEDERAL INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY RELATIVA PARA EFECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN.", con número de registro digital: 2013791 del sistema de consulta del *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>38</sup> De la que derivó la mencionada tesis 2a. XIV/2017 (10a.).

<sup>39</sup> Como se aprecia del siguiente fragmento de las consideraciones: "Bajo este orden de ideas, si el Constituyente señaló de manera destacada que si se 'resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado



37. Es decir, por supuesto que no se encuentra en discusión que entre los procedimientos de responsabilidades administrativas y los relativos al incumplimiento a requisitos de permanencia existen diferencias sustanciales vinculadas con la materia sobre la que versan, lo que resulta claro tanto para las autoridades responsables como para los operadores jurídicos; sin embargo, lo que se sostiene es que esta cuestión, además de que no puede estimarse de la misma manera por lo que hace a las personas en contra de quienes se decreta su baja, en realidad, para efectos de su derecho de acceder a medios de defensa, se ve limitada con la interpretación literal del precepto, desconociéndose que,

a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho', circunstancia que presupone la existencia de un procedimiento administrativo en el que se determine si la separación o remoción del servicio fue justificada o no, lo que significa también que **deberá de existir algún medio ordinario de defensa o algún recurso judicial efectivo**, en el que se revise si la determinación de fijar alguna causa de responsabilidad administrativa ante el órgano interno de control que culmine con la baja correspondiente o la separación con motivo de alguna **infracción al régimen disciplinario o tratándose del incumplimiento de cierto requisito de permanencia**, ante el Consejo de Desarrollo Policial, **resulta apegado a derecho**.—De esta manera, las normas impugnadas permiten acudir al **recurso de revisión** ante la propia autoridad administrativa o al **juicio de nulidad** ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **no obstante**, interpretar el artículo 39 de la Ley de la Policía Federal de manera restrictiva, implicaría que tratándose de faltas al **régimen disciplinario sí procederían ambas instancias** —tanto el recurso de revisión como el juicio contencioso— mientras que respecto del incumplimiento de requisitos de permanencia **únicamente procedería el juicio de nulidad**; interpretación que **limitaría** significativamente el derecho de **acceso pleno a la justicia** y el contar con un **recurso judicial efectivo**, sin que existieran razones objetivas que permitieran diferenciar el procedimiento administrativo de infracciones disciplinarias respecto del incumplimiento a los requisitos de permanencia, cuando las reglas de sustanciación son idénticas y la resolución en cualquiera de los dos supuestos es susceptible de culminar con la baja del elemento policial.—En efecto, ello generaría **incertidumbre** en el gobernado, que se traduciría en la imposibilidad de conocer con claridad, **qué instancia debe desahogar** primeramente si el recurso administrativo o el juicio de nulidad, circunstancia que se agravaría, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinara que en **primer término** debe tramitarse el **recurso** en sede administrativa, para que en contra de dicha resolución **entonces sí** procediera la impugnación vía **juicio contencioso** ante dicha instancia jurisdiccional, pues de lo contrario el **juicio** sería **improcedente** en términos de lo previsto en el artículo 8, fracción VI, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.—En otras palabras, se conculcarían los derechos de acceso a la justicia, seguridad y certeza jurídicas, **si el recurso se torna de desahogo forzoso previo a la posibilidad de promover el juicio contencioso**, máxime si la interpretación se **bifurca** en otorgarle a aquellos elementos de seguridad que fueron separados por alguna **falta disciplinaria** de instar en **ambas vías**, administrativa ante el consejo y contenciosa ante el tribunal federal, mientras que aquellos elementos que fueron dados de baja por **incumplimiento** a determinado **requisito de permanencia**, tienen la **obligación de acudir exclusiva y directamente al juicio de nulidad sin estar en posibilidad de interponer previamente el recurso de revisión**. ..."





finalmente para ellas la consecuencia es la misma: la separación definitiva sin posibilidad de reincorporación al servicio.

38. En ese sentido, se estima que la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente en la época en que se resolvieron los criterios contendientes, debe interpretarse conforme a la Constitución, en el sentido de que se considere que la parte actora en el juicio contencioso puede interponer el recurso de revisión en contra de una sentencia en que se analice la terminación de su nombramiento, con independencia de la causa, es decir, cuando derive de una responsabilidad, o bien, cuando se hubiera sustentado en el incumplimiento a los requisitos de permanencia.
39. Interpretación que, por las razones expuestas, no puede operar en favor de la autoridad demandada, ni en perjuicio de la parte actora cuando considere oportuno promover el juicio de amparo en la vía directa atendiendo a la literalidad de la ley; toda vez que lo único que se realiza es un pronunciamiento que salvaguarde los derechos de seguridad jurídica, igualdad y de acceso a la justicia de las personas que pretendan defenderse de un acto que determine la terminación de su nombramiento.
40. Es decir, queda claro que lo que se estima procedente es interpretar la norma no para permitir a las autoridades demandadas el acceder al recurso de revisión ni para obligar a la parte actora a interponerlo necesariamente para cumplir con el principio de definitividad, sino sólo para facultarla a ello si así lo estima conveniente; por lo que en nada se afecta la celeridad procesal, en la medida en que esto podría prejuzgar el hecho de que, quizá, dicha persona pudiera considerar este medio ordinario de defensa, como una segunda oportunidad para que se declare la nulidad de la resolución que determinó su baja, antes de acudir, en definitiva, al juicio de amparo.
41. Con base en estas circunstancias y, atendiendo al principio pro persona que se deriva también de las obligaciones contenidas en el artículo 1o. de nuestra Constitución, existiendo en este caso dos interpretaciones o posturas, la literal, que parece prefirió la mayoría, y la que se sostiene en este voto; respetuosamente consideramos que debe optarse por aquella que favorezca los derechos humanos en juego y que, en cambio, los restrinja de menor manera, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, este principio obliga a optar por la que protege a las personas en términos más



amplios y no aquella que sea favorable a las autoridades responsables o terceras interesadas.<sup>40</sup>

42. Con mayor razón tomándose en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido algún criterio que desconozca las similares consecuencias que se derivan para las personas integrantes de cuerpos de seguridad pública cuando se decreta su baja, ya sea por responsabilidades administrativas como por incumplimiento a requisitos de permanencia, ni ha establecido que no se les deban otorgar las mismas posibilidades de defenderse en ambos supuestos y, en cambio, su Segunda Sala emitió la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1289/2015, de la que resultaría válido desprender que, cuando se trata de la procedencia de algún medio de defensa en contra de una determinación que establezca la baja de miembros de los cuerpos de seguridad, ante la restricción constitucional de que sean reinstalados, sí deben contar iguales opciones para combatirla tanto si ésta deriva de un procedimiento de responsabilidades administrativas como cuando se origine con motivo del incumplimiento a requisitos de permanencia, para que no se transgreda, en su perjuicio, sus derechos de acceso pleno a la justicia, el de contar con un recurso judicial efectivo, y el de certeza jurídica.<sup>41</sup>
43. Además, aun cuando la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, conforme a su ley orgánica sólo tenga atribuciones para resolver los juicios y recursos de revisión con características especiales, lo cierto es que, de la íntegra lectura al artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, válidamente puede decirse que éstas son aquellas que el legislador estimó de importancia y trascendencia, las que no se encuentran acotadas, dado que incluso en su fracción II, se permite que los recurrentes razonen estas circunstancias para efectos de la admisión del recurso.
44. Por tanto, respetuosamente, nos parece que este Pleno de Circuito sí puede establecer que las resoluciones que determinen la baja de miembros de los cuerpos de seguridad pública tienen la misma importancia y trascendencia para la parte actora, cuando deriven de la comisión de una responsabilidad administrativa, como cuando se emiten por incumplimiento a los requisitos de

<sup>40</sup> En términos de lo establecido en la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2000263, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL."

<sup>41</sup> Como ya se destacó con anterioridad.



permanencia, que justifican que el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de permitir la procedencia del recurso de revisión en ambos casos; sin que con esto se esté "reformando" dicha legislación.<sup>42</sup>

45. Aunado a lo anterior, la norma en estudio válidamente puede ser interpretada por cualquier órgano jurisdiccional; atendiendo a la obligación de maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.<sup>43</sup>
46. Además, es de aclararse que la propuesta que se sostiene en el presente voto de minoría, no establece que deba estimarse procedente el recurso de revisión para combatir la sentencia que se ocupa del análisis de la resolución que determinó su baja, porque la parte actora pudiera quedar indefensa a pesar de que tiene la opción de acudir directamente al juicio de amparo o porque se considere que se viola el principio segunda instancia en el juicio contencioso local; sino porque, atendiendo a que los efectos de la resolución impugnada en ese procedimiento son iguales, la ley le debe otorgar la misma posibilidad de combatirla, tanto cuando ésta deriva del incumplimiento a requisitos de permanencia, como cuando se sustenta en la existencia de una responsabilidad administrativa.
47. Esto es, como se ha venido destacando, aun cuando se determine la ilegalidad de la baja en ambos supuestos, no procede su reincorporación sino única-

---

<sup>42</sup> Como así lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios en que ha establecido supuestos en que resulta procedente el recurso de revisión contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, al margen de los expresamente dispuestos por la Legislatura. Por ejemplo el contenido en la jurisprudencia 2a./J. 139/2011 (9a.), con número de registro digital: 160053, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 543, intitulada: "REVISIÓN FISCAL. LA INOBSERVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS POR PARTE DE LA SALA FISCAL, ACTUALIZA EL SUPUESTO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO."

<sup>43</sup> Como así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), con número de registro digital: 2014332, *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239, intitulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.", ya citada anteriormente.



mente el pago de una indemnización, lo que conlleva que debiera existir una justificación constitucionalmente válida para que el legislador ordinario local hubiera contemplado a favor de estas personas la procedencia del recurso de revisión en el juicio contencioso administrativo local, sólo para uno de ellos; no porque se estime que necesariamente en ambos casos existe el derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, sino porque debieran establecerse las mismas posibilidades de defensa en supuestos en que se combaten resoluciones que generan similares consecuencias para el afectado.

48. Incluso se estima necesario explicar que, aun cuando el juicio contencioso se trata de una contienda de índole procesal entre parte actora y demandada, no debe olvidarse su naturaleza *sui géneris* que permite que una de las partes no pierda sus atributos como autoridad, al intervenir como parte demandada en defensa de la legalidad del acto administrativo emitido en ejercicio de sus funciones de derecho público, pero no despojado de imperio.<sup>44</sup>
49. Es por ello, por lo que su configuración contempla figuras que no se establecen en otros procedimientos jurisdiccionales, como la litis abierta, la presunción de legalidad de la resolución recurrida, la necesidad de que sobre el reclamo exista pronunciamiento previo por parte de la autoridad, la negativa ficta, entre otros; tanto así que, a nivel federal, sí se permite la procedencia exclusiva del recurso de revisión a favor de la autoridad demandada. Por lo que válidamente puede establecerse una interpretación que sólo favorezca a la parte actora (persona física) atendiendo a las razones y circunstancias analizadas con anterioridad que así lo justifican.
50. Por tanto, lo que se sostiene es que la interpretación que debe darse a la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, en los casos en que la sentencia analice la procedencia de la terminación del nombramiento de un miembro de un cuerpo de seguridad pública por incumplimiento a requisitos de permanencia, debe ser aquella que permita que las personas a las que se les determina la terminación de su

<sup>44</sup> Como así lo ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en múltiples criterios, entre ellos en la jurisprudencia 2a./J. 36/2014 (10a.), con número de registro digital: 2006609, 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 627, intitulada: "AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO.", citada con anterioridad.



nombramiento por esta causa, tengan la misma posibilidad de recurrir la sentencia que se pronuncia sobre ese tema, que quienes causan baja por responsabilidad administrativa; sin que esto les obligue necesariamente a hacerlo cuando libremente estimen conveniente atender a la literalidad de la ley, precisamente con la finalidad de no generar inseguridad jurídica.

**El que suscribe, Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, con fundamento en el artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, CERTIFICO Que el presente documento es la versión pública «del voto» de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 6/2021 en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la cual se suprimieron datos confidenciales, considerados así en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por tratarse de información personal de personas físicas identificadas e identificables.**

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (VIGENTE HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021). ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS QUE DERIVEN DE PROCEDIMIENTOS DE SEPARACIÓN DE INTEGRANTES DE LAS CORPORACIONES POLICIALES POR INCUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera divergente sobre la procedencia del recurso de revisión previsto en la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, en los casos en que la sentencia analice la legalidad de la terminación del nombramiento de algún miembro de un cuerpo de seguridad pública por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito determina que el recurso de revisión previsto en la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, es improcedente contra las sen-



tencias que deriven de procedimientos de separación de los elementos de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Justificación: Dado que el derecho a los recursos, salvo en materia penal, no es absoluto, la exclusión de los medios de impugnación será inconstitucional únicamente cuando no aparezca justificada conforme a las finalidades de la medida. En ese contexto, la fracción IV del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, en su texto vigente hasta el 30 de septiembre de 2021, que dispone la procedencia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos estatales y municipales, y no en los asuntos en los que se verifica la validez de la separación de los elementos de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, constituye una disposición razonable ya que: 1) La improcedencia del recurso de revisión contra los fallos dictados en los juicios administrativos en los que se analiza la validez de los procedimientos de separación de integrantes de las corporaciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, constituye una disposición excepcional, puesto que el legislador local excluyó la procedencia de dicho medio de impugnación a un tipo específico y concreto de juicios administrativos, sin hacer extensiva dicha exclusión a todos los procedimientos judiciales; 2) Persigue una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en la celeridad de los juicios administrativos, en cuanto a eficiencia y eficacia de la función pública en la impartición de justicia; 3) La medida es proporcional, dado que no se deja a los justiciables en estado de indefensión, ni se hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que el procedimiento administrativo de única instancia cumple las formalidades esenciales y los particulares tienen el derecho de acceder a un recurso adecuado y efectivo, como lo es el juicio de amparo, el cual ha sido concebido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución General y por los tratados internacionales celebrados por México; y, 4) La exclusión obedece a criterios objetivos que no dan lugar a discriminación. Además, la procedencia del recurso de revisión únicamente contra las resoluciones dictadas por incurrir en causas de responsabilidad administrativa, tiene sustento jurisprudencial y convencional, porque el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas de los ser-



vidores públicos y el de satisfacción de los requisitos de permanencia en el empleo, son diversos y esas diferencias están justificadas, en tanto que el derecho penal, como el administrativo sancionador, resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad; de ahí que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a las garantías del derecho penal. Por lo tanto, si el legislador local acotó la procedencia del recurso de revisión únicamente a los asuntos que versen sobre responsabilidad de servidores públicos estatales y municipales fue en observancia a disposiciones convencionales, así como a la jurisprudencia del Máximo Tribunal de Justicia en el País, al equiparar el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal, de ahí la necesidad de establecer una doble instancia o de un sistema de recursos, como lo disponen los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales exigen que todo fallo condenatorio pueda ser recurrido ante un Juez o tribunal superior.

PLENO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.  
PC.XXII. J/3 A (11a.)

Contradicción de criterios 6/2021. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Vigésimo Segundo Circuito. 31 de agosto de 2022. Mayoría de tres votos de los Magistrados Carlos Hernández García, Ramiro Rodríguez Pérez y Enrique Villanueva Chávez. Disidentes: Eustacio Esteban Salinas Wolberg y Marisol Castañeda Pérez, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Ramiro Rodríguez Pérez. Secretaria: María Fernanda Montes Collantes.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 198/2021 y 279/2021, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 742/2018.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA ATRIBUIDA A LA COMISIÓN DE AMNISTÍA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA POR FALTA DE RESPUESTA A LA SOLICITUD DEL BENEFICIO DE EXTINCIÓN DE LA PENA FORMULADA POR PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN ALGÚN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL (CEFERESO).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 9/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO  
Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER  
CIRCUITO. 24 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO  
VOTOS DE LOS MAGISTRADOS RENÉ OLVERA GAMBOA,  
ROBERTO CHARCAS LEÓN, OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA Y  
MOISÉS MUÑOZ PADILLA. DISIDENTES: SILVIA ROCÍO PÉREZ  
ALVARADO, JACOB TRONCOSO ÁVILA, QUIEN FORMULÓ  
VOTO PARTICULAR Y JESÚS DE ÁVILA HUERTA, QUIEN  
FORMULÓ VOTO PARTICULAR AL CUAL SE ADHIRIÓ LA MAGIS-  
TRADA SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO. PONENTE: OSCAR  
HERNÁNDEZ PERAZA. SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL  
LÓPEZ GARCÍA Y CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión ordinaria (virtual) correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**1. SENTENCIA**, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de criterios **9/2022**, entre los sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 363/2021, frente al diverso sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 250/2021; y,

**RESULTANDO:**

**2. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de criterios.**





3. Mediante oficio \*\*\*\*\*<sup>1</sup>, con fecha de presentación de diez de junio de dos mil veintidós,<sup>1</sup> firmado por los Magistrados y el secretario en funciones adscritos al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, denunciaron la posible contradicción de criterios, entre los sustentadas por dicho órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo 363/2021, frente al diverso sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 250/2021.

#### 4. SEGUNDO.—Admisión de la contradicción de tesis.

5. Por acuerdo de trece de junio de dos mil veintidós,<sup>2</sup> la presidencia de este Pleno de Circuito admitió a trámite el asunto, con el número de expediente de contradicción de criterios **9/2022** (anteriormente contradicción de tesis), de conformidad con los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en congruencia con el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto, luego de que en esa determinación de presidencia se analizaran de manera preliminar las posturas jurídicas formuladas en la denuncia correspondiente, se fijó como posible punto de contradicción, el siguiente:

"Establecer si de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dicho tribunal tiene competencia o no para conocer de la resolución 'negativa ficta' dictada por la Comisión de Amnistía, configurada por el silencio que guardó respecto de la petición de amnistía."

6. En el propio auto admisorio, se recibió la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo número 363/2021 de la estadística del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y, en esa medida, por considerarlo necesario para la debida integración de este asunto, la presidencia de este Pleno solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes, la siguiente información:

<sup>1</sup> Páginas 1 y 2 del expediente de contradicción de criterios 9/2022.

<sup>2</sup> Páginas 15 a 18 ibídem.



Tribunal Colegiado de Circuito	Constancias
<b>Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Demanda de amparo</b> que integra el juicio de amparo directo 363/2021.</li><li>• <b>Resolución reclamada</b> dentro de los autos del juicio de amparo directo 363/2021.</li></ul>
<b>Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Demanda de amparo</b> que integra el juicio de amparo directo 250/2021.</li><li>• <b>Resolución reclamada</b> dentro de los autos del juicio de amparo directo 250/2021.</li><li>• <b>Ejecutoria</b> que recayó en el juicio de amparo directo 250/2021.</li><li>• Informe sobre la vigencia del criterio.</li></ul>

7. De igual manera, con fundamento en el artículo (sic) 6, fracción VI, y 14, segundo párrafo, del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se ordenó emitir el aviso correspondiente a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara a este Pleno de Circuito sobre la existencia de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del País que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de criterios.

## 8. SEGUNDO.—Trámite y turno de la contradicción de criterios.

9. Por acuerdo de veinticuatro de junio de dos mil veintidós,<sup>3</sup> se tuvieron por recibidas las comunicaciones oficiales de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en donde se acompañó, por un lado, la demanda de amparo y la sentencia reclamada dentro de los autos del amparo directo 363/2021 del índice del órgano jurisdiccional denunciante y, por otra parte, la demanda de amparo, la sentencia reclamada y la ejecutoria que recayeron en el expediente de amparo directo 250/2021, de la estadística del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en donde además se informó que el criterio sostenido en este último asunto, **seguía vigente**.

<sup>3</sup> Página 70 ibídem.



10. Luego, mediante proveído de veintinueve de junio de dos mil veintidós,<sup>4</sup> se tuvo al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando por oficio **\*\*\*\*\***, que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos, tanto en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, como en los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, **no** se advirtió la existencia de algún asunto que guardara relación con la temática que aquí se plantea.

11. Finalmente, por auto de veintidós de agosto de dos mil veintidós,<sup>5</sup> se ordenó turnar los autos de la presente contradicción de criterios al **Magistrado Oscar Hernández Peraza**, adscrito al **Quinto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para que procediera a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente. No obstante, el doce de septiembre del año en curso, el nombrado Magistrado de Circuito elaboró dictamen solicitando al Pleno que, con motivo encontrarse radicados en la estadística de la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversos asuntos con el mismo tema y por su trascendencia, se aplazara el dictado de la resolución respectiva, hasta tanto la Superioridad se pronunciará sobre el particular; sin embargo, en sesión de veintiséis de septiembre siguiente, los titulares integrantes de este Pleno de Circuito rechazaron ese dictamen, considerando que, por seguridad jurídica para este Tercer Circuito, debía resolverse el mismo. Consecuentemente, el día veintisiete de septiembre siguiente, se ordenó retornar el asunto al Magistrado Oscar Hernández Peraza, para que procediera a la elaboración de la propuesta respectiva, en términos del artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

## 12. CUARTO.—**Sesión virtual.**

13. Este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sesionará y resolverá el presente asunto de conformidad con los artículos 1, 2, 20

<sup>4</sup> Página 74 *ibídem*.

<sup>5</sup> Página 74 *ibídem*.



y 27 del Acuerdo General 21/2020 **reformado por el diverso Acuerdo General 21/2022**, ambos 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.

14. La resolución de este asunto se llevará a cabo de manera remota, por videoconferencia, mediante el uso de medios electrónicos autorizados por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracciones I, III y V, del referido Acuerdo General 21/2020; y

### **CONSIDERANDO:**

#### **15. PRIMERO.—Competencia.**

16. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo primero transitorio<sup>6</sup> 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<sup>7</sup> 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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite y resolución del presente asunto se rige por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete

<sup>6</sup> "Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ... II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)

<sup>7</sup> "Tercero.—A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por distintos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

17. Asimismo, se surte la competencia de este Pleno para conocer de la presente contradicción de criterios conforme a lo dispuesto en el punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "*Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de justicia Federal, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación*", cuya parte conducente establece lo siguiente:

"PRIMERA.—En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."<sup>8</sup>

## 18. SEGUNDO. Legitimación.

19. La denuncia de la contradicción de que se trata proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> puesto que fue **formulada por los Magistrados y el secretario de**

<sup>8</sup> Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la Circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>9</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...



## tribunal en funciones adscritos al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

### 20. TERCERO.—Criterios contendientes.

21. Por cuestión de metodología, en principio resulta oportuno dar a conocer los antecedentes y consideraciones sustanciales en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para emitir sus respectivas resoluciones.

### PRIMERA POSTURA: JUICIO DE AMPARO DIRECTO 250/2021 DEL ÍNDICE DEL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

#### Demanda de nulidad y sentencia reclamada.

- Una persona por su propio derecho, demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la nulidad de la resolución negativa ficta atribuida a la Comisión Dictaminadora de Amnistía, respecto de la solicitud de amnistía presentada ante la (sic) dicha autoridad por medios electrónicos el trece de octubre de dos mil veinte.

- Por acuerdo dictado el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, dentro del expediente \*\*\*\*\* , la Magistrada instructora de la Tercera Ponencia de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa desechó la demanda por improcedente; y, en contra de ese acuerdo, el mismo promovente del juicio de nulidad interpuso recurso de reclamación.

- Una vez agotada la instrucción, el asunto se resolvió el nueve de julio de dos mil veintiuno, en los términos siguientes:

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron." (artículo reformado DOF 17-06-2016, 20-05-2021, 07- 06-2021)



"I. Es procedente, pero infundado el recurso de reclamación de mérito, en consecuencia;

"II. Se confirma la legalidad del acuerdo de 29 de abril de 2021, por el cual se desechó la demanda por improcedente."

### **Juicio de amparo directo y consideraciones de la sentencia (materia de contradicción).**

- No conforme con esa determinación, el mismo promovente del juicio de nulidad interpuso juicio de amparo en la vía directa, del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 250/2021 y, seguidos los trámites correspondientes, el asunto se resolvió en sesión virtual ordinaria de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós,<sup>10</sup> en donde se decidió negar la protección constitucional solicitada, por considerar que la sentencia reclamada resultaba apegada a derecho.

- Para arribar a esa decisión, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se apoyó en las siguientes consideraciones medulares:

- El Tribunal Colegiado de Circuito analizó los artículos 2, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracciones XII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para realizar las siguientes afirmaciones:

"Del texto de la fracción XII, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades administrativa que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente administrativo, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>10</sup> El asunto se resolvió por unanimidad de votos de la Magistrada Lucila Castelán Ruedas y del Magistrado Roberto Charcas León, así como del licenciado Manuel Antonio Figueroa Vega, secretario de tribunal en funciones de Magistrado de Circuito, quien fue el ponente del asunto.



"A su vez, la diversa fracción XV invocada consagra que dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el propio precepto 3."

• Por otro lado, el tribunal contendiente hizo relación a los artículos 1o., 3o., 7o. y transitorio primero, segundo párrafo, de la Ley de Amnistía, así como de los diversos numerales 1 y 6 del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril y dieciocho de junio de dos mil veinte *–aludidos en la sentencia reclamada–*, para hacer la siguiente reflexión:

"Del análisis integral de dichas disposiciones se advierte que las personas en contra de las cuales se haya ejercido acción penal podrán tener derecho a la amnistía, siempre y cuando se actualicen los supuestos que ahí se indican, con la finalidad de establecer si procede o no su concesión.

"También se observa que el procedimiento para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía consta de dos momentos, el primero mediante una solicitud elevada a la Comisión de Amnistía que conocerá de la petición y determinará si procede y la segunda que en caso de conceder el beneficio de la ley, dicha comisión someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal competente.

"Inclusive, como lo refiere la autoridad responsable, de esos numerales se desprende que la función de la Comisión consiste en coordinar los actos necesarios para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía, tanto en el ámbito administrativo, como lo es, la recepción y tramitación de las solicitudes correspondientes, como en el orden penal, que implica la calificación y otorgamiento del indulto.

"Tal atribución de la Comisión de Amnistía, indefectiblemente conlleva el análisis del tipo de delito, la forma en que se cometió, las personas afectadas con la materialización del mismo, la pena que amerita, las condiciones del sujeto a quien se le imputó y la sentencia condenatoria; aspectos que netamente corresponden a la materia penal.

"No es óbice que la determinación de la Comisión de Amnistía corresponda ser confirmada por un Juez Federal, pues ello no desvirtúa que el análisis de





cuestiones penales en primer orden debe ser emprendido por la citada comisión, que constituye la autoridad demandada en el juicio de nulidad."

- Del anterior análisis, el Cuarto Tribunal Colegiado estimó que la sentencia reclamada, no había vulnerado en perjuicio del quejoso ninguna de las normas generales invocadas con anterioridad *"ni mucho menos demuestra inconsistencias y faltas de la autoridad, como se pretende hacer valer"*.

- Lo anterior, porque aunque es verdad *–como lo aseveró el disconforme–*, que la Comisión de Amnistía tiene carácter administrativo y la Ley de Amnistía prevé dos momentos según los cuales el gobernado podrá ser beneficiado: primeramente la Comisión de Amnistía resuelve si es procedente la petición y, posteriormente, un Juez Federal analiza tal determinación para confirmarla o no; también es verdad que el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es categórico al establecer que el tribunal solo conocerá de las negativas fictas que se actualicen en la materia de su competencia, la cual incluye actos de índole y (sic) administrativo, pero no penal.

- Que, a mayor abundamiento, la fracción XV del artículo 3 de la precitada norma general, condiciona la negativa ficta que será competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a que ésta corresponda a las materias ahí señaladas y, posteriormente, a que dicha negativa se surta por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses. así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija dichas materias.

- Por tal motivo, el Tribunal Colegiado de Circuito acotó lo siguiente:

"Pues bien, **al margen de que se cumplan las exigencias ulteriores** de esa porción normativa como lo son el transcurso de los plazos que el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, y que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulte aplicable



supletoriamente a la Ley de Amnistía; lo verdaderamente relevante es que no se actualiza la primera exigencia de ese numeral consistente en que la negativa ficta corresponda a la competencia del tribunal responsable, ya que ésta no incluye la materia penal, en torno a la cual versa la solicitud del quejoso."

- Lo anterior, porque del análisis de la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado advirtió que la negativa ficta se le atribuyó a la Comisión de Amnistía y, si es una autoridad formalmente administrativa, ello implica una cuestión que no debe ser tratada de manera aislada, pues dicho acto tiene su origen en una causa penal del índice del Centro de Justicia Penal Federal del Estado de Sonora, Hermosillo, en donde el quejoso refirió haber sido sentenciado y por ello se le sigue un procedimiento ordinario de ejecución de sentencia condenatoria emitida en su contra, lo que motivó la solicitud de amnistía *"a través del beneficio considerado como una extinción de pena mediante el perdón de penas"*.

- En ese contexto, el órgano de control constitucional declaró apegado a derecho el desechamiento de la demanda de nulidad de origen por improcedente, ya que, en su concepto, resultaba claro que no se actualizaba ninguno de los supuestos previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque en dicho precepto legal se condiciona la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de la negativa ficta, *"a que tal ficción se haya configurado respecto de alguna de las materias señaladas en ese precepto; lo que, como se vio, no acontece en el presente asunto"*.

- Esas consideraciones tuvieron sustento en la jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL CONSEJO DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO DEL DISTRITO FEDERAL DE EMITIR OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE UNA SOLICITUD DE APOYO ECONÓMICO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO COMPETENTE PARA CONOCER DE MATERIA PENAL."<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Esta tesis se publicó el viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. «Décima Época». Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 281, con número de registro digital: 2015690.



• Para corroborar lo anterior, el Cuarto Tribunal Colegiado acotó que los artículos 1 y 6 del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, únicamente se advierte el objetivo para el que fue creada dicha Comisión, pero de ninguna manera pone (sic) manifiesto la procedencia del juicio de nulidad; máxime que no hay duda en cuanto al carácter administrativo de dicha autoridad, sin embargo, lo significativo es que la procedencia del juicio natural en contra de la negativa ficta está condicionada a que dicha figura se actualice respecto de alguna de las materias señaladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que no aconteció en el asunto materia de la divergencia de criterios. De ahí que aun y cuando en el caso la autoridad demandada sea de carácter administrativo, ello no es suficiente para estimar procedente el juicio de nulidad, pues lo fundamental es que la naturaleza del acto impugnado encuadre en la competencia de la Sala, lo que no se actualizó.

• Lo anterior, con apoyo en la tesis 2a. XCV/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."<sup>12</sup>

• Con base en lo anterior, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, concluyó lo siguiente:

**"En consecuencia, dado que al final de cuentas para analizar el acto impugnado tendría que abordarse el estudio de cuestiones de carácter penal, es inconcuso que no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en las fracciones XII y XV del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por tanto, los conceptos de violación que en ese sentido se hicieron valer son infundados.**

"Máxime que la conclusión a la que se llega se robustece con el hecho de que la Ley de Amnistía establece que cuando la comisión considere procedente

<sup>12</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Novena Época» Tomo XXX, agosto de 2009, página 234, con número de registro digital: 166536.



la amnistía, su decisión tendrá que confirmarse por el Juez Federal, en el caso, un Juez Penal, razón por la que no hay razón para que en caso de que se estime que no procede, en donde se analizan las mismas cuestiones, entonces lo tenga que resolver una autoridad administrativa, como lo es el Tribunal Federal, sobre todo porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto que un tribunal de competencia administrativa no puede resolver cuestiones de índole penal.

"La parte quejosa también alega que su intención no es que la Sala apruebe o no una evaluación sobre cuestiones de su libertad, sino únicamente en lo tocante a la negativa ficta; lo que, como se vio, deviene infundado de acuerdo al marco legal preexistente, que obliga a la Comisión de Amnistía a examinar aspectos en materia penal para resolver sobre la solicitud del quejoso.

"A su vez, con apego a lo estatuido en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que obligan a la demandada a aportar vía contestación de demanda los fundamentos y motivos de la negativa ficta que se le imputa, la Sala tendría que pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la legalidad de la respuesta de la Comisión de Amnistía a la petición del actor, lo que invariablemente conlleva examinar cuestiones penales.

"Así es, de acuerdo a esos numerales 17 y 22, la Sala no podría concretarse a tener por configurada la negativa ficta y ordenar que se resuelva la solicitud, sino que estaría obligada a exigir esa respuesta vía contestación de demanda y a la postre estudiar su legalidad."

## **SEGUNDA POSTURA: JUICIO DE AMPARO DIRECTO 363/2021 DEL ÍNDICE DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

### **Demanda de nulidad y sentencia reclamada.**

- Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de las Salas de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, una persona demandó la nulidad de la resolución de negativa ficta emitida por la Comisión de Amnistía,



configurada por el silencio que guardó dicha autoridad, respecto de la petición de amnistía presentada por correo electrónico el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

- Por razón de turno, el conocimiento del asunto le correspondió a la Primera Sala de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, registrándose bajo el número de expediente \*\*\*\*\*<sup>13</sup>, en donde por acuerdo de diez de junio de dos mil veintiuno, el Magistrado instructor de la Segunda Ponencia desechó por improcedente la demanda, por considerar que carecía de competencia por razón de materia, por tratarse de un asunto de materia penal; y, en contra de ese acuerdo de desechamiento, el promovente del juicio de nulidad interpuso recurso de reclamación.

- El recurso se admitió a trámite por acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno y, una vez agotada la instrucción, el asunto se resolvió el veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en donde se determinó confirmar el auto recurrido, por considerar que la materia del asunto es penal, dada la estrecha relación de la resolución de negativa ficta, con la causa penal de origen y la pretensión de liberación del promovente.

### **Juicio de amparo directo y consideraciones de la sentencia (materia de contradicción).**

- No conforme con esa determinación, el mismo promovente del juicio de nulidad, interpuso juicio de amparo en la vía directa, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 363/2021 y, seguidos los trámites correspondientes, el asunto se resolvió en sesión ordinaria celebrada vía remota por medios electrónicos de quince de marzo de dos mil veintidós,<sup>13</sup> en donde se decidió conceder el amparo solicitado, por considerar incorrecta la sentencia reclamada.

<sup>13</sup> El asunto se resolvió por mayoría de votos de los Magistrados Jacob Troncoso Ávila y César Thomé González, como ponente del asunto; con el voto en contra del secretario en funciones de Magistrado, Alejandro Chávez Martínez.



• Para arribar a esa decisión, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, luego de confrontar las consideraciones de la resolución reclamada, frente a los conceptos de violación, calificó estos últimos de fundados, con base en los siguientes razonamientos jurídicos:

• En primer lugar, emprendió un análisis del artículo 3o. de la Ley de Amnistía (vigente a partir del 22 de abril de 2020), reflexionando lo siguiente:

"Del párrafo primero del precepto transcrito, se advierte que el procedimiento para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía consta de dos etapas, a saber:

"La primera, que inicia a partir de que se plantea la petición del beneficio ante la Comisión de Amnistía la cual, en su caso, habrá de calificar su procedencia. En el supuesto de que dicha comisión estime que es conducente conceder el beneficio que la ley concede, someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal competente.

"Por tanto, la segunda etapa comprende el ejercicio jurisdiccional del Juez Federal competente para calificar y en su caso confirmar la determinación de la Comisión de Amnistía.

"En ese orden de ideas, el procedimiento previsto por la Ley de Amnistía para conseguir el beneficio que otorga, no concluye con la determinación que adopta la Comisión de Amnistía, pues ésta debe ser calificada y en su caso confirmada por un Juez Federal competente; así, el distinguir estas dos etapas es fundamental, pues permite advertir que la primera, la que substancia la comisión, es de carácter administrativo, mientras que la segunda claramente es jurisdiccional dado que la instruye Juez Federal."

• Para robustecer lo anterior, el órgano jurisdiccional federal hizo alusión al artículo primero transitorio de la Ley de Amnistía, destacando que de su segundo párrafo se advertía lo siguiente:

"Del segundo párrafo del transitorio en cita, queda claro que son dos las autoridades que participan del procedimiento para conceder el beneficio que



otorga de la Ley de Amnistía, una administrativa y otra jurisdiccional. Tanto es así, que el párrafo en cuestión encomienda al Ejecutivo Federal la expedición del acuerdo que crea la Comisión de Amnistía y al Consejo de la Judicatura Federal la designación de los Jueces competentes para tal efecto."

- Luego, hizo referencia de nueva cuenta al artículo 3o. de la citada Ley de Amnistía, destacando que del contenido de los párrafos quinto y sexto, se obtenía lo siguiente:

"La anterior transcripción revela, en principio, que son supletorias de la Ley de Amnistía, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual confirma la convergencia de dos materias, la administrativa y la penal, en la substanciación del procedimiento diseñando (sic) para obtener el beneficio que otorga la ley en estudio.

"Sumado a lo expuesto, del artículo transcrito se desprende que la solicitud de amnistía debe ser resuelta en el plazo máximo de cuatro meses a partir de que se presentó; en caso contrario, si en ese lapso no recae resolución que sea notificada al interesado, se entenderá que la petición se ha resuelto en sentido negativo (negativa ficta), es decir, que la Comisión de Amnistía consideró que no era procedente el beneficio, caso en el cual el interesado podrá promover los medios de defensa procedentes."

- Posteriormente, el órgano de control constitucional procedió al estudio del artículo 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para establecer lo siguiente:

"La porción normativa invocada dispone que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán intentar la vía jurisdiccional que corresponda, a saber, el juicio contencioso administrativo, previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 2o., párrafo primero, indica: ..."

- Finalmente, citó las fracciones XII y XV del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para establecer lo siguiente:



"Del texto de la fracción XII, se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

"A su vez, la siguiente fracción invocada establece que dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el propio precepto o sea, aquellas '*... dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente ...*'"

- Así, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito destacó que, tal como lo adujo el disconforme, la Sala responsable pasó por alto que "*el procedimiento de amnistía se compone de dos etapas, una de éstas configurada por un acto eminentemente administrativo y la otra de carácter jurisdiccional*"; y, por tanto, "*si el quejoso demandó ante la autoridad responsable, la nulidad de la negativa ficta que se configuró ante el silencio de la Comisión de Amnistía respecto de la petición que elevó por medio de correo electrónico el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, claramente dicha determinación forma parte de la primera etapa del procedimiento previamente descrito, que como se ha explicado es material y formalmente administrativo*".

- Consecuentemente, el Tribunal Colegiado otorgó la protección constitucional solicitada por (sic) promovente del juicio de derechos fundamentales, para el efecto de que la autoridad jurisdiccional responsable:

"1o. Deje sin efectos la resolución de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, dictada en el expediente \*\*\*\*\*".

"2o. En su lugar dicte otra en la que, tomando en cuenta lo aquí resuelto, determine que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de la demanda que se promovió contra la resolución negativa ficta de la Comisión de Amnistía."

## **22. CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios.**





**23.** En principio, resulta importante puntualizar que, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010<sup>14</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de resolver una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

**24.** Al efecto, resulta oportuno precisar que, para la existencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de 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 se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

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

**25.** Con base en las anteriores premisas y atendiendo las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que, en la especie, **sí se justifica la existencia de la contradicción de criterios denunciada**, pues como

<sup>14</sup> La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es del rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Novena Época». Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.



se pasará a explicar a continuación, derivado del análisis de las posturas jurídicas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se obtiene que éstos, a través de sus respectivas interpretaciones ejercieron su arbitrio judicial respecto de la misma cuestión jurídica, arribando a conclusiones divergentes sobre un punto de derecho, lo que a la postre detonó un genuino cuestionamiento de derecho.

### A) Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

26. Como se anticipó, 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. Para constatar lo anterior, **resulta oportuno hacer referencia, en abstracto**, de las posturas jurídicas asumidas por los órganos jurisdiccionales que participan en esta contradicción de criterios.

Criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el amparo directo 250/2021.	Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el juicio de amparo directo 363/2021.
<p>• <b>Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</b></p> <p>El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente administrativo, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>	<p>• <b>Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</b></p> <p>Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán intentar la vía jurisdiccional que corresponda, a saber, el juicio contencioso administrativo, previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que (sic) en su artículo 2o., párrafo primero.</p> <p>El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.</p>



**Norma interpretada:** Artículo 2o., párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y artículo 3o., fracciones XII y XV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el propio precepto, o sea, aquellas "dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente".

**Norma interpretada:** Artículo 2o., párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y artículo 3o., fracciones XII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**• Procedimiento para obtener el beneficio penal previsto en la Ley de Amnistía.**

Las personas en contra de las cuales se haya ejercido acción penal podrán tener derecho a la amnistía, siempre y cuando se actualicen los supuestos que ahí se indican, con la finalidad de establecer si procede o no su concesión.

El procedimiento para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía consta de dos momentos, el primero mediante una solicitud elevada a la Comisión de Amnistía que conocerá de la petición y determinará si procede y la segunda que en caso de conceder el beneficio de la ley, dicha comisión someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal competente.

La función de la Comisión consiste en coordinar los actos necesarios para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía, tanto en el ámbito administrativo, como lo es, la recepción y tramitación de las solicitudes correspondientes, como en el orden penal, que implica la calificación y otorgamiento del indulto.

**• Procedimiento para obtener el beneficio de la Ley de Amnistía.**

El procedimiento para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía consta de dos etapas, a saber: La primera, que inicia a partir de que se plantea la petición del beneficio ante la Comisión de Amnistía la cual, en su caso, habrá de calificar su procedencia. En el supuesto de que dicha comisión estime que es conducente conceder el beneficio que la ley concede, someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal competente. Por tanto, la segunda etapa comprende el ejercicio jurisdiccional del Juez Federal competente para calificar y en su caso confirmar la determinación de la Comisión de Amnistía.

El procedimiento previsto por la Ley de Amnistía para conseguir el beneficio que otorga, no concluye con la determinación que adopta la Comisión de Amnistía, pues ésta debe ser calificada y en su caso confirmada por un Juez Federal competente; así, el distinguir estas dos etapas es fundamental, pues permite advertir que la primera, la que substancia la comisión, es de carácter administrativo, mientras



Tal atribución de la Comisión de Amnistía, indefectiblemente conlleva el análisis del tipo de delito, la forma en que se cometió, las personas afectadas con la materialización del mismo, la pena que amerita, las condiciones del sujeto a quien se le imputó y la sentencia condenatoria; aspectos que netamente corresponden a la materia penal.

No es óbice que la determinación de la Comisión de Amnistía corresponda ser confirmada por un Juez Federal, pues ello no desvirtúa que el análisis de cuestiones penales en primer orden debe ser emprendido por la citada comisión, que constituye la autoridad demandada en el juicio de nulidad.

La Comisión de Amnistía, aunque tiene carácter administrativo y la Ley de Amnistía prevé dos momentos según los cuales el gobernado podrá ser beneficiado: primeramente la Comisión de Amnistía resuelve si es procedente la petición y, posteriormente, un Juez Federal analiza tal determinación para confirmarla o no; también es verdad que el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es categórico al establecer que el tribunal solo conocerá de las negativas fictas que se actualicen en la materia de su competencia, la cual incluye actos de índole y administrativo, pero no penal.

**Norma interpretada:** Artículos 1, 3, 7 y Transitorio Primero, segundo párrafo, de la Ley de Amnistía, así como de los diversos numerales 1 y 6 del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía.

• **Conclusión.**

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de la negativa ficta, queda condicionada a que

que la segunda claramente es jurisdiccional dado que la instruye Juez Federal.

Son dos las autoridades que participan del procedimiento para conceder el beneficio que otorga de la Ley de Amnistía, una administrativa y otra jurisdiccional. Tanto es así, que el párrafo en cuestión encomienda al Ejecutivo Federal la expedición del acuerdo que crea la Comisión de Amnistía y al Consejo de la Judicatura Federal la designación de los Jueces competentes para tal efecto.

Son supletorias de la Ley de Amnistía, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual confirma la convergencia de dos materias, la administrativa y la penal, en la substanciación del procedimiento diseñando para obtener el beneficio que otorga la ley en estudio.

Sumado a lo expuesto, la solicitud de amnistía debe ser resuelta en el plazo máximo de cuatro meses a partir de que se presentó; en caso contrario, si en ese lapso no recae resolución que sea notificada al interesado, se entenderá que la petición se ha resuelto en sentido negativo (negativa ficta), es decir, que la Comisión de Amnistía consideró que no era procedente el beneficio, caso en el cual el interesado podrá promover los medios de defensa procedentes.

**Norma interpretada:** Artículo (sic) 3o. y primero transitorio, de la Ley de Amnistía.

• **Conclusión.**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa no puede pasar por alto que el procedimiento de amnistía se compone



ésta corresponda a las materias previstas en la fracción XV del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, posteriormente, a que dicha negativa se surta por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses; así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija dichas materias.

Al margen de que se cumplan esas exigencias; lo verdaderamente relevante es que no se actualiza la primera exigencia de ese numeral consistente en que la negativa ficta corresponda a la competencia del tribunal responsable, ya que ésta no incluye la materia penal, en torno a la cual versa la solicitud de amnistía del quejoso.

La negativa ficta se le atribuye a la Comisión de Amnistía (que si bien es una autoridad formalmente administrativa), no debe ser tratada de manera aislada, pues dicho acto tiene su origen en una causa penal del índice de un Centro de Justicia Penal Federal, en donde la parte quejosa fue sentenciada y por ello se le sigue un procedimiento ordinario de ejecución de sentencia condenatoria emitida en su contra, lo que motivó la solicitud de amnistía, a través del beneficio considerado como una extinción de pena mediante el perdón de penas.

Con apego a lo estatuido en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que obligan a la demandada a aportar vía contestación de demanda los fundamentos y motivos de la negativa ficta que se le imputa,

de dos etapas, una de éstas configurada por un acto eminentemente administrativo y la otra de carácter jurisdiccional; y, por tanto, si se demanda ante la autoridad responsable, la nulidad de la negativa ficta que se configuró ante el silencio de la Comisión de Amnistía respecto de la petición que elevó por medio de correo electrónico, claramente dicha determinación forma parte de la primera etapa del procedimiento previamente descrito, que como se ha explicado es material y formalmente administrativo.



la Sala tendría que pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la legalidad de la respuesta de la Comisión de Amnistía a la petición del actor, lo que invariablemente conlleva examinar cuestiones penales.

• **Tesis aplicadas:**

Jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL CONSEJO DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO DEL DISTRITO FEDERAL DE EMITIR OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE UNA SOLICITUD DE APOYO ECONÓMICO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO COMPETENTE PARA CONOCER DE MATERIA PENAL."<sup>15</sup>

Tesis 2a. XCV/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."<sup>16</sup>

**27.** Como se observa, los órganos colegiados efectivamente ejercieron su arbitrio judicial para determinar si con fundamento en la fracciones XII y XIV del

<sup>15</sup> Esta tesis se publicó el viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. «Décima Época» Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 281, con número de registro digital: 2015690.

<sup>16</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Novena Época» Tomo XXX, agosto de 2009, página 234, con número de registro digital: 166536.



artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia o no para conocer de la resolución de la Comisión de Amnistía que fue configurada por negativa ficta, ante la omisión de dar respuesta a la petición de amnistía solicitada por una persona que se encuentra compurgando una pena en un Centro Federal de Justicia Administrativa.

### **B) Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

**28.** Por otra parte, este Pleno de Circuito considera que, en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, éstos arribaron a conclusiones disímboles entre sí, respecto de un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

**29.** En efecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito interpretó los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3o., fracciones XII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otras disposiciones relacionadas con el procedimiento previsto en la Ley de Amnistía, para establecer que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia para conocer de la resolución de negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía, porque esa competencia queda condicionada a las materias de la fracción XV del artículo 3o. en cita y, posteriormente, *"a que dicha negativa se surta por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses; así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija dichas materias"*. Pero, el órgano jurisdiccional concluyó que al margen de que se cumplan esas exigencias, lo relevante es que no se actualiza la primera exigencia, consistente en que la negativa ficta corresponda a la competencia del tribunal responsable, ya que ésta no incluye la materia penal, en torno a la cual versa la solicitud de amnistía del quejoso; máxime que la negativa ficta se le atribuye a la Comisión de Amnistía (que si bien es una



autoridad formalmente administrativa), no debe ser tratada de manera aislada, pues dicho acto tiene su origen en una causa penal del índice de un Centro de Justicia Penal Federal, en donde la parte quejosa fue sentenciada y por ello se le sigue un procedimiento ordinario de ejecución de sentencia condenatoria emitida en su contra.

**30.** En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, luego de estudiar los mismos artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracciones XII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa entre otras disposiciones relacionadas con el procedimiento previsto en la Ley de Amnistía, concluyó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí tiene competencia para conocer de la resolución de negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía, porque el referido tribunal no puede pasar por alto que, el procedimiento de amnistía se compone de dos etapas, una de éstas configurada por un acto eminentemente administrativo y la otra de carácter jurisdiccional; y, por tanto, si se demanda ante la autoridad responsable la nulidad de la negativa ficta que se configuró ante el silencio de la Comisión de Amnistía respecto de la petición que elevó por medio de correo electrónico, claramente dicha determinación forma parte de la primera etapa del procedimiento previamente descrito, que como se ha explicado es material y formalmente administrativo.

**31.** En este sentido, resulta evidente que a propósito de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en casos como los analizados por los órganos jurisdiccionales contendientes, existe un punto de toque, mismo que amerita ser resuelto por este Pleno de Circuito.

**Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.**

**32.** Así, el problema a dilucidar en la presente contradicción de criterios puede ser fraseado de la siguiente manera:

**33.** ¿El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de la resolución negativa ficta, atribuida a la Comisión de Amnistía y con-





figurada ante la falta de respuesta, respecto de la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas que se encuentren privadas de su libertad en algún Centro Federal de Readaptación Social (*CEFERESO*) del País del País (sic)?

#### **34. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer.**

**34.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, al tenor de las consideraciones que se desarrollan en el presente apartado considerativo.

**36.** Para una mejor comprensión del criterio que aquí se sustenta y, por cuestión de metodología jurídica, **i)** en primer lugar se analizarán aspectos generales sobre la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de resoluciones de negativa ficta; **ii)** posteriormente, se emprenderá un estudio de la naturaleza jurídica del procedimiento del beneficio de extinción de la pena previsto en la Ley de Amnistía, así como del procedimiento para obtener el beneficio de la Ley de Amnistía; y **iii)** finalmente, se ofrecerá una solución del caso.

#### **I. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las resoluciones configuradas por negativa ficta.**

**37.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 95/2015 (actualmente contradicción de criterios), sostuvo 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.

**38.** 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.<sup>17</sup>

**39.** Así, la situación referida genera, cuando se trate de las materias contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el derecho del particular para combatirla mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia 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.

**40.** Cabe resaltar que la resolución negativa ficta, se creó en el año de mil novecientos treinta y seis, al expedirse la Ley de Justicia Fiscal por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y seis.

**41.** Del contenido del artículo 16<sup>18</sup> de ese ordenamiento, contenido en el capítulo segundo denominado "*De la competencia*" (en el que se regulaba al Tribunal Fiscal de la Federación), así como de la exposición de motivos de la iniciativa de esta ley, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció en relación con la incorporación de la negativa ficta que la declaratoria de nulidad emitida por este tribunal al decidir una controversia, será siempre respecto de alguna resolución, que podrá ser expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades.

---

<sup>17</sup> Ver en lo general, sentencia dictada en la contradicción de tesis 95/2015 (actualmente contradicción de criterios), del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de donde derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 80/2016 (10a.), de título y subtítulo: "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." Número de registro digital: 2012060.

<sup>18</sup> "Artículo 16. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días."



**42.** En dicha iniciativa se asienta que la creación de una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y que esa ley (de Justicia Fiscal) la adopta de acuerdo con las últimas orientaciones de la doctrina, sin que esto pueda considerarse en el sentido de que esta ley pretenda coartar el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo a demandar la violación de los artículos 8o. y 16 de la Constitución, a fin de obtener de los tribunales federales una determinación que obligara a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales respectivos; sino que, por el contrario, tiene como propósito concederle al particular una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad; agregando, que el uso de este derecho, dependerá de las circunstancias especiales del caso y de la apreciación que haga libremente el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo.

**43.** En ese sentido, el Alto Tribunal del País también precisó que la competencia de ese tribunal ya no se limita a la materia fiscal, como cuando se creó, sino que conoce de otras resoluciones de carácter administrativo, como es el caso de las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, las que se dicten en materia de pensiones civiles a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios con motivo de reclamación en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entre otras.<sup>19</sup>

**44.** Bajo esa línea, es propio establecer que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional autónomo que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; por lo que, a lo largo de los años, ha sido dotado con nuevas competencias, con objeto de ampliar los supuestos en que los particulares,

<sup>19</sup> Ver en lo general, sentencia dictada en la contradicción de tesis 95/2015 (actualmente contradicción de criterios), del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



antes de recurrir ante el Poder Judicial de la Federación, acudan ante una instancia jurisdiccional, plenamente autónoma, con el objeto de que revise los actos de la administración pública federal que les deparan perjuicio.

**45.** En efecto, aun cuando el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue creado en su origen bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación –*que conoció inicialmente de resoluciones definitivas eminentemente fiscales*–, lo cierto es que su competencia fue ampliándose a efecto de que conociera de actos emitidos con base en ordenamientos propios del ámbito del derecho administrativo, lo que, incluso, dio lugar a un primer cambio en su denominación para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –*que corresponde precisamente a la ampliación de competencia fiscal y administrativa*– y, posteriormente, como Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**46.** Así, se aprecia que la competencia del ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha ido cambiando para ajustarla a las modificaciones que se han suscitado en los diversos ordenamientos legales, con la finalidad de que se constituya como el órgano jurisdiccional ordinario con la potestad suficiente para configurar una pronta, expedita y efectiva impartición de justicia en materia administrativa.

**47.** Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula los juicios que se promuevan, precisamente, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, en su artículo 50, señala que las sentencias "*se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada*"; lo que pone de manifiesto que ese tribunal, para determinar si está en condiciones de conocer respecto de un caso en concreto, debe analizar el acto que pretenda combatirse de manera integral y la normatividad conforme al cual fue emitido, para determinar su naturaleza y características, y así estar en condiciones de determinar si encuadra en alguno de los supuestos de conocimiento a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ver en lo general las consideraciones del amparo directo 13/2021 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto por unanimidad de cinco votos, motivando así la tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2022 (11a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.



48. Así, es necesario precisar que ese "acto" o "resolución" para efectos del precepto en análisis, se constituye como la actuación de la autoridad que define o resuelve una situación legal en concreto, ya sea emitida de manera aislada o como producto de la sustanciación de un procedimiento previo; mientras que el carácter de "definitiva" se entiende a partir del contenido de la tesis 2a. X/2003 de esta Segunda Sala, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.",<sup>21</sup> conforme a la cual es necesario que la actuación que se combata exprese la voluntad final de alguna autoridad administrativa, se insiste, como la última resolución de un procedimiento o como una determinación aislada; además, es necesario que en su contra no proceda recurso administrativo alguno o, en su defecto, que la interposición de éste sea optativa.

49. Pero, más aún, no basta que el acto o resolución que pretenda combatirse satisfaga ese requisito de definitividad, sino que, como se ha anunciado, también debe encuadrar en alguna de las hipótesis que se encuentran mencionadas en las diecinueve fracciones que integran el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; fracciones cuyo efectivo alcance debe determinarse considerando la intención del Constituyente Permanente plasmada en los artículos 14, 17 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, a partir de la interpretación que permita atribuirles su verdadero significado, sin entorpecer el acceso al medio de defensa a través de apreciaciones excesivas y/o carentes de razonabilidad,

---

PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF) DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ADICIONADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE ABRIL DE 2014, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA." Tesis publicada el viernes 4 de febrero de 2022 en el *Semanario Judicial de la Federación* y, en la *Gaceta* de ese medio oficial, «Décima Época», Libro 10, febrero de 2022, Tomo II, página 1462, con número de registro digital: 2024137.

<sup>21</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de dos mil tres, página trescientos treinta y seis.



y de manera consistente con el propósito de constituir al juicio administrativo como la instancia ordinaria apta para que un tribunal jurisdiccional, autónomo e independiente, revise los actos de la administración pública federal que deparan perjuicio a los particulares –*desde luego, de manera previa a la instancia extraordinaria que corresponde al Poder Judicial de la Federación*–.

**50.** En esta virtud, dada la litis a resolver en el caso concreto, adquiere relevancia la fracción XII de la disposición legal en análisis, que establece la procedencia del juicio administrativo contra "*las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*", esto es, para que se configure este supuesto, es necesario que el particular combata una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelva un expediente en cuya sustanciación o tramitación resulte aplicable ese ordenamiento legal.

**51.** En congruencia con lo anterior, de la intelección de los artículos 17<sup>22</sup> y 22<sup>23</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene,

---

<sup>22</sup> **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."

<sup>23</sup> **Artículo 22.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.



que ante la impugnación de una resolución por negativa ficta, la autoridad demandada queda conminada a aportar vía contestación de demanda los fundamentos y motivos de la negativa ficta que se le imputa y, consecuentemente, la Sala del conocimiento tendría que pronunciarse sobre el fondo del asunto; esto es así, porque no es posible jurídicamente que dicha resolutora federal se concrete a tener por configurada la negativa ficta y ordenar que se resuelva determinada solicitud o petición, sino que estaría obligada a exigir esa respuesta vía contestación de demanda y a la postre estudiar su legalidad.

**52.** Al respecto, resulta oportuno citar, por su contenido jurídico, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 165/2006, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor:

"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."<sup>24</sup>

**53.** Conforme a lo hasta aquí expuesto, conviene ahora precisar el contenido de los artículos 2o., párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracciones XII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que son del siguiente tenor:

---

"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."

<sup>24</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Novena Época» Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 202. Registro digital: 173738.



## Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

"**Artículo 2o.** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ..."

## Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

"**Artículo 3.** El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"...

"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; ..."

**54.** Del análisis armónico de los anteriores segmentos normativos, se obtienen dos premisas fundamentales en relación con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

1. En primer lugar, que tiene competencia para conocer de actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento





administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente administrativo, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (fracción XII).

2. Por otro lado, dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por negativa ficta, en las materias señaladas en el propio precepto 3o. (fracción XV).

**55.** En ese contexto, para establecer si en el caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia o no para conocer de la resolución configurada por negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía ante la falta de respuesta a la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas que se encuentren compurgando alguna pena en algún CEFERESO del país, debemos sentar las bases jurídicas para establecer con precisión la naturaleza jurídica del procedimiento de amnistía; aspecto que será abordado en el apartado que sigue.

## **II. Naturaleza jurídica del procedimiento de obtención de beneficio penal previsto en la Ley de Amnistía.**

**56.** De entrada, se debe destacar, que la Ley de Amnistía publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de abril de dos mil veinte, se trata de una ley que establece una gracia especial para determinados sujetos que se encuentren en los supuestos ahí previstos.

**57.** Así, al tratarse de una prerrogativa en favor de las personas privadas de su libertad por sentencia condenatoria o sujetas a proceso penal, resulta evidente que guarda un estrecho vínculo con el modelo de reinserción social y el paradigma de judicialización de las penas, cuestiones introducidas a raíz de las reformas constitucionales de dos mil ocho<sup>25</sup> y, por ende, impacta de manera directa al sistema penitenciario del país, el cual se enfrenta a diversos problemas como son la sobrepoblación y el hacinamiento.

<sup>25</sup> Ver resolución emitida en solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 483/2021. Párrafos 34 y 35.



**58.** Conocida la teleología de la Ley de Amnistía, resulta oportuno referir el contenido de los artículos 1o., 3o., 5o. y 7o. de dicha norma general, así como los numerales 1 y 6 (sic) "*Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía*", que son del siguiente tenor:

## LEY DE AMNISTÍA

**"Artículo 1o.** Se decreta amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, en los siguientes supuestos:

"I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:

"a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;

"b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;

"c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;

"II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los supuestos previstos en la fracción I de este artículo;

"III. Por los delitos contra la salud a que se refieren los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal, siempre que sean de competencia federal, en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando:



"a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por tener una discapacidad permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubinario o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito;

"b) Quien pertenezca a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, en términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior;

"c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta;

"IV. Por cualquier delito, a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;

"V. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y

"VI. Por el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de este delito formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo, y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego."

**Artículo 3o.** La persona interesada o su representante legal, podrá solicitar a la Comisión a que se refiere el párrafo tercero de este artículo la aplicación de esta ley. Dicha Comisión determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal para que éste, en su caso, la confirme, para lo cual:



"I. Tratándose de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, el Juez Federal ordenará a la Fiscalía General de la República el desistimiento de la acción penal, y

"II. Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su liberación.

"Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 1, fracción VI, de la presente ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Gobernación.

"El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la presente ley, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1 de esta ley.

"Las solicitudes podrán ser presentadas por las personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con el interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos, cumpliendo los procedimientos que determine la Comisión.

"La solicitud de amnistía será resuelta por la Comisión en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique su determinación, se considerará resuelta en sentido negativo y los interesados podrán interponer los medios de defensa que resulten aplicables.

"Serán supletorias de esta ley, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales."

**"Artículo 5o.** La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1 de esta ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable."



**"Artículo 7o.** Los efectos de esta ley se producirán a partir de que el Juez Federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.

"Las autoridades ejecutoras de la pena pondrán en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o sentenciadas, beneficiarias de la presente Ley, preservando la confidencialidad de los datos personales."

## **ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN DE AMNISTÍA**

**"Artículo 1.** El presente acuerdo tiene por objeto crear la Comisión de Amnistía, en lo sucesivo la Comisión.

"La Comisión tendrá por objeto coordinar los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1o. de la citada ley: **así como para determinar la procedencia del beneficio y someter su decisión a la calificación de un Juez Federal.**"

**"Artículo 6o.** Para el cumplimiento de su objeto corresponde a la Comisión:

"I. Coordinar los actos para dar cumplimiento a la Ley de Amnistía, en el ámbito administrativo;

"II. Vigilar la aplicación de la citada ley;

"III. Emitir el procedimiento para la recepción y trámite de las solicitudes de amnistía;

"IV. Resolver las solicitudes de amnistía que se le presenten y someter su decisión a la calificación de la autoridad jurisdiccional que corresponda, en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud, y

"V. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto."

**59.** El análisis sistemático y funcional del anterior segmento normativo, permite entender, que la figura de amnistía es un beneficio que se decreta en



favor de las personas en contra de quienes: *i)* se haya ejercido acción penal; *ii)* hayan sido procesadas, o; *iii)* se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal; con la condición de que no sean reincidentes respecto del ilícito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la referida ley.

**60.** El propósito primordial de esa institución jurídica consiste en extinguir la acción penal y las sanciones impuestas respecto de determinados delitos que se encuentran señalados en el artículo 1o. de esa ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable.

**61.** El beneficio relativo podrá ser solicitado por la persona interesada, las personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con ésta, su representante legal u organismos públicos defensores de derechos humanos, a la Comisión de la Ley de Amnistía que determinará su procedencia y someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal para que éste, en su caso, la confirme.

**62.** Luego, la solicitud correspondiente será resuelta por dicha Comisión, en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la misma y que se considerará resuelta en sentido negativo, cuando haya transcurrido dicho plazo sin que se notifique su determinación, pudiendo los interesados interponer los medios de defensa que resulten aplicables.

**63.** A partir de que el Juez Federal resuelva sobre la calificación de dicho beneficio, es cuando surtirá sus efectos concernientes en lo siguiente: I. El desistimiento de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la República, tratándose de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, o; II. La liberación de la persona inculpada, procesada o sentenciada, beneficiaria de la mencionada ley.

**64.** Bajo esa lógica, es válido afirmar que el procedimiento para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía consta de dos momentos: *a)* el primero, mediante una solicitud elevada a la Comisión de Amnistía que conocerá de la petición y determinará si procede; *b)* el segundo, que en caso de conceder



el beneficio de la ley, dicha comisión someterá su decisión a la calificación del Juez Federal competente.

**65.** Así, la función de la Comisión consiste en coordinar los actos necesarios para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía, tanto en el ámbito administrativo, como lo es, la recepción y tramitación de las solicitudes correspondientes, como en el orden penal, que implica la calificación y otorgamiento del indulto.

**66.** Por tanto, tal atribución de la Comisión de Amnistía, indefectiblemente conlleva el análisis del tipo de delito, la forma en que se cometió, las personas afectadas con la materialización del mismo, la pena que amerita, las condiciones del sujeto a quien se le imputó y la sentencia condenatoria; aspectos que netamente corresponden a la materia penal.

### **III. Solución del caso.**

**67.** Pues bien, retomando el verdadero cuestionamiento jurídico que nos ocupa en este caso, este Pleno de Circuito considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia para conocer de la resolución configurada por negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía ante la falta de respuesta a la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas que se encuentren compurgando alguna pena en algún Centro Federal de Readaptación Social (*CEFERESO*) del país; lo anterior, porque ese tipo de determinaciones por ficción de ley, no se ubican en las materias a que hace alusión la fracción XV del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**68.** En efecto, si se conjugan las premisas jurídicas expuestas en los apartados que anteceden, se puede afirmar que (sic) Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de resoluciones que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que si bien no sólo se limitan a la materia fiscal –como cuando se creó ese Tribunal– también conoce de otras resoluciones de carácter administrativo relacionadas con la actividad de la administración pública federal,



por lo que a través del tiempo, el referido órgano ha sido dotado de competencias, con el objetivo (sic) ampliar los supuestos en que los particulares, antes de acudir al juicio de derechos fundamentales, acudan a una instancia jurisdiccional, plenamente autónoma, con el objeto de que se analicen los actos de la administración pública federal que les deparen perjuicio.

**69.** Además, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que dicho tribunal, emitirá sus resoluciones fundadas en derecho y resolverá sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con las resoluciones impugnadas, por lo que, para determinar si está en condiciones de conocer respecto de un caso en concreto, debe analizar el acto que pretenda combatirse y la normatividad conforme a la cual fue emitido. Pero, además, el acto o resolución que se pretenda combatir, también debe encuadrar en alguna de las hipótesis del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**70.** Bajo esa lógica, se tiene que, ciertamente, la Comisión de Amnistía es una autoridad que tiene el carácter administrativo y la Ley de Amnistía prevé dos momentos según los cuales el gobernado podrá ser beneficiado, pues primeramente esa Comisión resuelve si es procedente la petición y posteriormente un Juez Federal analiza tal determinación para confirmarla o no; pero con independencia (sic) ello, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es categórico al establecer que el tribunal solo conocerá de las negativas fictas que se actualicen en la materia de su competencia, la cual incluye actos de índole fiscal y administrativo, no penal.

**71.** Es decir, el contenido de la estudiada (sic) XV del artículo 3 en cita, condiciona la negativa ficta que será competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a que ésta corresponda a las materias señaladas en ese numeral y, posteriormente, a que dicha negativa se surta por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.





**72.** Pero al margen de que se cumplan las exigencias ulteriores de esa porción normativa, como lo son el transcurso de los plazos que (sic) Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, y que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulte aplicable supletoriamente a la Ley de Amnistía; lo verdaderamente relevante para el problema de contradicción de criterios que se analiza, es que no se actualiza la primera exigencia de ese numeral, consistente en que la negativa ficta debe corresponder a la competencia del órgano jurisdiccional que nos ocupa, lo que no se actualiza, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene atribuciones para analizar cuestiones en materia penal, que es el aspecto medular sobre el cual versa la pretensión de la parte accionante en los procedimientos contenciosos de origen.

**73.** Es decir, la negativa ficta se atribuye a la Comisión de Amnistía, la cual es una autoridad formalmente administrativa; empero, tal cuestión no debe analizarse de una manera aislada, pues dicho acto que se origina por el silencio administrativo, tiene su origen en una causa penal, lo que a su vez suscitó que se solicitara el otorgamiento de amnistía a través del beneficio que es considerado como una extinción de pena, mediante el perdón de penas y ésa es la verdadera pretensión que subyace en el fondo del negocio.

**74.** De lo que se colige que –de estimar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debiera conocer de este tipo de impugnaciones– llegado el momento procesal oportuno, tendría que analizar en el juicio contencioso administrativo si el quejoso es susceptible de que se le excluya del cumplimiento la pena de prisión impuesta, por lo que invariablemente se terminarían analizando cuestiones de índole penal, lo que es ajeno a la competencia de ese órgano jurisdiccional.

**75.** Lo anterior es así, pues como ya se ha fijado, el silencio de la autoridad se considerará indefectiblemente como 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.



**76.** Estimar una postura jurídica adversa a la que aquí se sostiene, implicaría que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quede constreñido en términos de los artículos 17, 22 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la sola ausencia de respuesta de solicitud del beneficio de la pena por parte de la Comisión de Amnistía, a resolver sobre los diversos aspectos a los que se refiere la Ley de Amnistía; esto es, si es correcta o no la calificación de la Comisión de Amnistía sobre si el delito o delitos contenidos en la solicitud respectiva están o no previstos en la dicha ley; si el solicitante es o no reincidente respecto del delito por el que está indiciado o sentenciado; si las personas indígenas accedieron plenamente a la jurisdicción del estado al haberse garantizado su derecho de contar con intérprete o defensor con conocimiento de la lengua y cultura; si se está o no en alguna causa de exclusión de las previstas en el artículo 2o. de la Ley de Amnistía; y en general si habrán de extinguirse las acciones penales o la ejecución de las penas, a pesar de que esos aspectos están en la rama del derecho penal, como se advierte del artículo 92<sup>26</sup> del Código Penal Federal.

**77.** En otras palabras, llegado el momento de decidir sobre la pretensión de la parte accionante que busca la amnistía, se tendría que analizar en el juicio contencioso administrativo si es susceptible de que se le excluya del cumplimiento la pena de prisión impuesta, por lo que invariablemente se terminarían analizando cuestiones de índole penal, lo que es ajeno –como ya se dijo– a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**78.** Entonces, es claro que la naturaleza del tipo de actos como los que aquí se analizan es de carácter penal, puesto que con independencia de que haya sido atribuido a la Comisión de Amnistía, que es una autoridad administrativa y no judicial; lo cierto es que la respuesta a tal solicitud está íntimamente relacionada al estudio de la procedencia de la libertad de la persona que se encuentra purgando una pena –*parte actora en los juicios de nulidad de origen*–, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Amnistía, ya

---

<sup>26</sup> **Artículo 92.** La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito."



que su viabilidad deriva del examen de las actuaciones del sumario penal en que se dictó la sentencia condenatoria, por ende, la procedencia de la liberación del sentenciado requiere de un juicio o análisis materialmente penal y no administrativo.

**79.** Por tanto, como la procedencia de la amnistía se debe analizar a la luz de la situación de persona sentenciada, lo que tiene su origen en la causa penal mediante la cual el Juez resolvió la situación del promovente, se insiste, se trata de una cuestión que materialmente es de índole penal, aunque formalmente sea atribuido a autoridad administrativa.

**80.** Lo anterior encuentra apoyo en la tesis 2a. XCV/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro y texto siguientes:

"TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Conforme al precepto citado el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual implica reservar al legislador regular los procedimientos correspondientes, la competencia específica de dichos tribunales y los actos contra los cuales serán procedentes los juicios de los que hayan de conocer. Ahora bien, el alcance del indicado precepto constitucional se corrobora con lo señalado en los procesos legislativos relativos a sus distintas reformas, y del artículo 104, fracción I, constitucional –en el que originalmente se previó la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo– específicamente del dictamen de la Cámara de Origen del 15 de noviembre de 1966, relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, del que se advierte que la voluntad del Constituyente fue instituir un ‘sistema’ de Tribunales Contencioso Administrativos, así como establecer de forma expresa la facultad del legislador para crear tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, como lo era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se había creado con anterioridad y que se encargaba de resolver conflictos de carácter fiscal, por lo que no puede estimarse que la voluntad del Constituyente fuera que cualquier Tribunal Contencioso Administrativo instituido por el legislador forzosamente debiera tener



competencia para conocer de todos los actos emitidos por autoridades pertenecientes a la administración pública federal que afectaran a los particulares, sin importar la materia o el tipo de acto."<sup>27</sup>

**81.** En consecuencia, dado que al final de cuentas para analizar el acto impugnado tendría que abordarse el estudio de cuestiones de carácter penal, es inconcuso que no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en la fracción XV del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**82.** Resulta oportuno citar, por analogía, la jurisprudencia P./J. 18/2012 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

"ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA PENAL. El Tribunal Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 37/2010 y 1a./J. 128/2008, de rubros: 'ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.' y 'ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.', respectivamente, sostuvieron que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa son competentes para conocer de los juicios de amparo promovidos contra la orden de traslado de un sentenciado de un centro penitenciario a otro. Ahora bien, con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, ya no persiste el contexto constitucional bajo el cual fueron

<sup>27</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Novena Época» Tomo XXX, agosto de 2009, página 234. Registro digital: 166536



sostenidos dichos criterios, por lo que han quedado sin efectos. Lo anterior es así, pues con la entrada en vigor de dicha reforma constitucional se generó un cambio sustancial en el sentido de que actualmente no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, sino a las autoridades judiciales y, en particular, a los Jueces de ejecución en materia penal, tanto en el ámbito federal como local, quienes deberán asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que puedan producirse, así como las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la administración penitenciaria. Por ello, el conocimiento y la solución de cualquier controversia al respecto, en la que participen los sentenciados compete a los Jueces de Distrito en Materia Penal, lo que implica un cambio fundamental en la vía que, de ser administrativa, se transforma en penal, sin que sea óbice a este criterio el hecho de que la orden de traslado que constituya el acto reclamado en un juicio de amparo hubiese sido emitida por una autoridad administrativa, dada la trascendencia de la reforma constitucional citada."<sup>28</sup>

**83. SEXTO.—Decisión.** Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, plasmado en el considerando que antecede, cuya parte medular se cita a continuación:

**84. Criterio jurídico:** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia para conocer de la resolución negativa ficta, atribuida a la Comisión de Amnistía y configurada ante la falta de respuesta, respecto de la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas que se encuentren privadas de su libertad en algún Centro Federal de Readaptación Social (*CEFERESO*) del país; lo anterior, porque ese tipo de determinaciones no se ubican en las materias de las cuales conoce ese órgano jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>28</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. «Décima Época». Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 17, con número de registro digital: 2001982.



**85.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por mayoría de cuatro votos de los Magistrados René Olvera Gamboa, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza (*ponente del asunto*) y Moisés Muñoz Padilla, presidente del Pleno; con los votos en contra de los Magistrados Jacob Troncoso Ávila y Jesus de Ávila Huerta, quienes formularon voto particular, y de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado quien se adhirió al emitido por este último.

La Magistrada y los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50<sup>29</sup> 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 en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, José Francisco Gutiérrez Sandoval, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de**

<sup>29</sup> **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."



## los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/22 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de criterios, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la página 4910 de esta *Gaceta*.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 80/2016 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 603.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 95/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 566, con número de registro digital: 26420.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Jesús de Ávila Huerta en la contradicción de criterios 9/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito por mayoría de cuatro votos, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, al cual se adhiere la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado.

Difiero del criterio mayoritario, en la medida que a mi ver, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí tiene competencia para conocer de la negativa ficta que recae a la solicitud de amnistía a partir de lo siguiente:

### 1. Pregunta a resolver.

Primero, en el fallo del que difiero, no se atiende a que la negativa ficta prevista en la Ley de Amnistía publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil veinte, tiene dos fases una administrativa donde se aloja



la figura de la negativa ficta y una penal, por ende la primera es de carácter administrativo de modo que si se atiende a la manera en que se resuelve el presente asunto sobre que no tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la pregunta sería: Quien va a resolver la negativa ficta que prevé la Ley de Amnistía?, la cual se da en la primera fase que no corresponde al Juez Penal.

Para resolver ese dilema, cabe desatar (sic) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido esa figura en la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa tanto en sede fiscal como eminentemente administrativa.

Ello se deduce de la jurisprudencia que dice:

"NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, previstas en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la administración pública federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 11, penúltimo párrafo de su ley orgánica. Lo anterior encuentra apoyo en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el cual no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales sino también, en forma creciente, a las administrativas en general, pues las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el citado tribunal en la materia de su competencia, desde que éste fue creado, tendencia que se ha reforzado con los artículos 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acogieron esa figura respecto a las instancias o peticiones formuladas a dichas autoridades y dispusieron la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones configuradas al efecto." (Registro: 170690, Segunda Sala, Novena Época, tesis 2a./J. 215/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 208).

De modo que si la Ley de Amnistía prevé la negativa ficta y como ley supletoria la del procedimiento (sic) administrativo, entonces sí es factible que la Sala pueda conocer de esa figura.

Ello si se parte de la naturaleza de dicha figura.





## 2. Naturaleza de la negativa ficta de carácter netamente administrativo:

Sobre la naturaleza de la negativa ficta es viable considerar lo que resolvió la Segunda Sala de la SCJN, al definir la contradicción de tesis 51/98 lo cual consistió en:

"Ahora bien, tanto la negativa ficta, como la afirmativa ficta, se enclavan en el ámbito de las relaciones administrativas que surgen entre los gobernados y algunos órganos de la administración pública; en esencia, por disposición del ordenamiento legal, consisten en que al silencio administrativo, es decir, a la conducta omisa en que incurre una autoridad administrativa cuando no contesta una petición que le formulan los administrados, se le atribuye una resolución en cierto sentido que permite su impugnación en los términos legales conducentes; en la mencionada ejecutoria emitida por la Segunda Sala al resolver la contradicción 18/98, se explica:

"El silencio de la administración pública implica, como su propio nombre lo indica, la actitud omisa que guarda una autoridad administrativa ante una solicitud o petición que le hizo un particular. «En ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo.» (García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1996).

"Como se vio anteriormente, las solicitudes o instancias que los gobernados dirigen a los órganos de la administración pública deben contestarse puntualmente por sus titulares; sin embargo, puede suceder lo contrario, es decir, que no se responda de manera oportuna a la petición del particular, lo cual, además de constituir una transgresión al artículo 8o. constitucional, podría provocar que se estancaran 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, en cada caso, no pudiera desarrollar la actividad que desea.

"La afirmativa ficta, como resultado del silencio administrativo, constituye un medio eficaz para que todos los particulares obtengan respuesta a las peticiones que formulen a la administración pública y, sobre todo, que la obtengan dentro del plazo establecido en los ordenamientos legales aplicables; lo anterior en virtud de que a través de aquélla se configura de manera presunta la existencia de un acto administrativo de contenido favorable para el particular que presentó la solicitud no contestada.'



"El silencio de la autoridad a que se hace referencia, puede tener un aspecto negativo, cuando a la omisión de la autoridad las leyes le atribuyen la consecuencia de que ese silencio provoca que se presuma que la autoridad resolvió en forma desfavorable la solicitud escrita del petitionerio.

"Sin embargo, la abstención con que se conduce la autoridad respectiva de ninguna manera impide que el gobernado pueda exigir, mediante la acción constitucional del juicio de amparo, que se dé una respuesta expresa a sus peticiones, invocando la violación a la garantía que establece el artículo 8o. constitucional, ya que la figura de la negativa no puede derogar, condicionar, ni restringir la eficacia de una garantía constitucional, ni mucho menos prejuzgar sobre el medio de defensa que interponga el gobernado a fin de combatirla.

"El criterio que aquí se asume recoge los que en este mismo sentido esta Sala ha sostenido en distintas ejecutorias que han quedado asentadas en las siguientes tesis:

"La publicada en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXVI, página 836, que dice:

"AUTORIDADES FISCALES, DEBEN DAR RESPUESTA A LAS INSTANCIAS QUE LES FORMULEN LOS PARTICULARES. La situación que crea el silencio de las autoridades fiscales, cuando no den respuesta a la instancia de un particular y que debe tenerse como una resolución negativa, conforme al artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, no puede ir más allá ni, consiguientemente, lesionar el derecho de petición que consagra el artículo 8o. de la Constitución Federal, por ser la Ley Suprema de toda la Unión, conforme al artículo 133 de la misma, y, por tanto de observancia ineludible, a pesar de las disposiciones en contrario de las leyes particulares."

"Y la que se encuentra en la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIII, Tercera Parte, página 65, que establece:

"PETICIÓN, DERECHO DE (AUTORIDADES FISCALES). El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación dispone que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o, a falta de término estipulado, noventa días. La disposición anterior sólo establece un derecho respecto de los particulares de considerar que se les ha negado su petición, pero esto de ninguna manera quiere decir que estén obligados a considerarlo siempre en esa forma, máxime que lo dispuesto en el referido artículo 162 del Código



Fiscal de la Federación, no puede liberar a las autoridades fiscales de la obligación que les impone el artículo 8o. constitucional, esto es, que a una petición pacífica y respetuosa hecha por escrito, debe de recaerle acuerdo de la autoridad correspondiente, quien está obligada a hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término. De otra manera, las autoridades fiscales se verían liberadas de cumplir con el citado mandato constitucional, lo cual resulta notoriamente antijurídico, en virtud de que nuestra Constitución Política es la Ley Suprema en el País.'

"En esa medida entonces es claro que para definir el tema de contradicción no es factible decir que no procede la negativa ficta porque el tema de fondo que debe ser resuelto es penal, pues se deja de lado que el procedimiento de amnistía tiene dos fases, una administrativa y otra penal, pues de otra forma no se explicaría que tiene dos normas supletorias, una administrativa y otra penal."

### **3. Finalidad del reconocimiento de esa figura**

Además, debe atenderse a la finalidad de negativa ficta cuya razón esencial lo es evitar la inseguridad jurídica que se produce en el gobernado ante la falta de respuesta.

Desde ahí el siguiente cuestionamiento sería, quién se va hacer cargo de esa figura que está prevista en la ley?.

Por competencia no sería un Juez Penal, más bien la propia ley lo define al decir que tiene dos fases: una administrativa, pues de otro modo no hubiere previsto la negativa ficta, y otra penal.

Tampoco sería el amparo en la medida que no puede reclamarse ésta en esa instancia, sólo el derecho de petición que tiene efectos diversos a la primera.

Ello se sustenta en la jurisprudencia que dice:

"PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA. Cuando se reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituyó una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limi-



tarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 8o. constitucional; y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición." (Registro digital: 192641, Segunda Sala, Novena Época, Tesis 2a./J. 136/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, página 245).

Respecto al cuestionamiento de que va a resolver la Sala, se determina a partir de reasumir la jurisdicción de la autoridad administrativa, es decir, resolver la fase administrativa en tanto el aspecto penal lo hará el Juez, pues de esa manera se vence la contumacia de la autoridad.

Ello se sostiene a partir de que no puede quedar hueca o inconclusa la finalidad de la ley sobre que debe darse respuesta a la petición del interesado, en un primer momento, en tanto el Juez sólo actúa ante la procedencia de la petición analizada por la autoridad administrativa, pero no conocerá de aquella que la niegue, acorde con la confección de la norma. De otra forma quedaría el solicitante en situación de inseguridad jurídica.

#### **4. El motivo de una amnistía.**

Cabe destacar que en el fallo del que difiero no se aborda bajo la finalidad de una ley de amnistía.

Según la definición de la Enciclopedia Libre Wikipedia, "*amnistía es el olvido legal de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores*". Y es junto al indulto una causa de extinción de la responsabilidad penal. De igual manera, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual indica que la aplicación jurídica de amnistía implica siempre la supresión de las penas aplicadas o aplicables a ciertos delitos, especialmente de los cometidos contra el Estado o de aquellos que se califican de políticos, por considerarlos circunstanciales y no producto de la maldad humana ni de las lesiones antisociales permanentes, como ocurre con delitos comunes.



También suele entenderse por amnistía un acto del poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones penales de cierta clase, dando por concluidos los procesos comenzados, declarando que no deben iniciarse los pendientes o bien declarando automáticamente cumplidas las condenas pronunciadas o en vías de cumplimiento.

Por otro lado, el Conde de Peyronnet, Ministro del Rey de Francia Carlos X, estableció un notable paralelo, muchas veces aún hoy en día citado con frecuencia, entre amnistía y perdón, cuyos pensamientos principales son éstos: la amnistía es olvido; perdón es indulgencia, piedad. Aquélla no repone, sino borra; éste nada borra, sino que abandona y repone.

La amnistía vuelve hacia lo pasado y destruye hasta el primer vestigio del mal. El perdón no va sino hacia lo futuro, y conserva el pasado cuanto lo ha producido. El perdón supone crimen; la amnistía no supone nada, a no ser la acusación. El perdón no rehabilita; antes, por el contrario añade a la sentencia del Juez la confesión, al menos implícita, del sentenciado que lo acepta. La amnistía no solamente purifica la acción, sino que la destruye; no para en esto: destruye hasta la memoria y aun la misma sombra de la acción. El perdón es más judicial que político; la amnistía más política que judicial. El perdón es un favor aislado que conviene más a los actos individuales; la amnistía es una absolución general que conviene más a los hechos colectivos. Y es precisamente de acuerdo al paralelo anteriormente mencionado, que podemos afirmar que la amnistía es a veces un acto de justicia y sólo alguna vez un acto de prudencia y habilidad.

Es por las razones anteriores que difiero del criterio de la mayoría que me obliga a apartarme de lo resuelto.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, **certifica que:** En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 51/98 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 246, con número de registro digital: 6181.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula el Magistrado Jacob Troncoso Ávila en la contradicción de criterios 9/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito por mayoría de cuatro votos, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós.

Con el debido respeto a los integrantes del Pleno de Circuito (sic) en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que conformaron la mayoría al resolver la contradicción de criterios 9/2022, disiento del sentido de la ejecutoria respectiva, porque, contrario a lo que en ella se sostiene, en mi opinión el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí tiene competencia para conocer de la resolución negativa ficta, atribuida a la Comisión de Amnistía y configurada ante la falta de respuesta, respecto de la solicitud del beneficio previsto en la Ley de Amnistía.

Sostengo tal afirmación con base en el contenido del artículo 3o. de la Ley de Amnistía, del cual se puede advertir que el procedimiento para obtener el beneficio que otorga esa ley consta de dos etapas, a saber:

La **primera**, que inicia a partir de que se plantea la petición del beneficio ante la Comisión de Amnistía, la cual, en su caso, habrá de calificar su procedencia. En el supuesto de que dicha comisión estime que es conducente conceder el beneficio que la ley prevé, someterá su decisión a la calificación de un Juez Federal competente.

La **segunda etapa** comprende el ejercicio jurisdiccional del Juez Federal competente para calificar y, en su caso, confirmar la determinación de la Comisión de Amnistía.

Así, la **primera etapa es de carácter administrativo**, mientras que la **segunda** claramente **es jurisdiccional** dado que la instruye un Juez Federal.

Esto se corrobora con lo previsto en el último párrafo del mismo artículo 3o., al establecer que son supletorias de la Ley de Amnistía, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual evidencia que convergen dos materias, la administrativa y la penal, en la substanciación del procedimiento diseñado para obtener el beneficio que otorga la Ley de Amnistía.

Además, del citado artículo también se desprende que la solicitud de amnistía debe ser resuelta por la Comisión de Amnistía en el plazo máximo de cuatro meses



a partir de que se presentó; en caso contrario, si en ese lapso no recae resolución que sea notificada al interesado, se entenderá que la petición se ha resuelto en sentido negativo (**negativa ficta**), **caso en el cual el interesado podrá promover los medios de defensa procedentes.**

En relación con esto último, cabe destacar que el artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán intentar la vía jurisdiccional que corresponda, a saber, el juicio contencioso administrativo, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A su vez, las fracciones XII y XV del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, prevén, la primera, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para conocer de actos administrativos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente y, la segunda, que dicho tribunal tendrá competencia para conocer de los actos administrativos que se configuren por **negativa ficta** en las materias señaladas en el propio precepto, en lo que aquí interesa, aquellas "... *dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente ...*"

Con base en la interpretación sistemática de las disposiciones legales ya citadas, considero que, contrario a lo que resolvió por la mayoría, si se impugna una negativa ficta originada por la falta de respuesta de la Comisión de Amnistía, dentro del plazo legalmente previsto, a una petición de aplicación del beneficio que otorga la Ley de Amnistía, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí resulta competente para conocer del juicio que se promueva en esos términos.

Por estas razones, no comparto el sentido de la ejecutoria que resuelve esta contradicción de criterios y por ello formulo este voto particular.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA ATRIBUIDA A LA COMISIÓN DE AMNISTÍA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA POR FALTA DE RESPUESTA A LA SOLICITUD DEL BENEFICIO DE EXTINCIÓN DE LA PENA FORMULADA POR PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN ALGÚN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL (CEFERESO).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones opuestas al analizar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene o no competencia para conocer de la resolución negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía, que se actualiza ante la falta de respuesta a la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas que se encuentran privadas de su libertad en algún Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) del país.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia para conocer de la resolución negativa ficta que se atribuye a la Comisión de Amnistía, que se actualiza ante la falta de respuesta a la solicitud del beneficio de extinción de la pena formulada por personas privadas de su libertad en algún Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) del país, porque su análisis no comprende las materias de las cuales debe conocer, de conformidad con el artículo 3, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Justificación: El citado dispositivo legal determina que el tribunal de referencia sólo conocerá de las negativas fictas que se actualicen en la esfera de su competencia, la cual incluye sólo las materias fiscal y administrativa, no penal; por tanto, cuando se demanda la nulidad de la resolución negativa ficta atribuida a la Comisión de Amnistía, no se actualiza la apuntada exigencia legal, en virtud de que aquél no tiene atribuciones para analizar cuestiones en materia penal, que es el aspecto medular sobre el cual versa la pretensión de la parte actora en los procedimientos contenciosos; es decir, con independencia de que la falta de respuesta se impute a dicha Comisión, que es una autoridad formalmente administrativa, ello resulta insuficiente para fincar la competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa,





pues no debe soslayarse que dicho silencio administrativo se relaciona directamente con una causa penal, lo que suscitó que se solicitara el otorgamiento de dicho beneficio a fin de que se extinguiera la pena de prisión impuesta, y ello constituye la pretensión que subyace en el fondo del negocio. Estimar lo contrario implicaría que, llegado el momento procesal oportuno, dicho tribunal tendría que analizar en el juicio contencioso administrativo si la persona quejosa es susceptible o no de que se le excluya del cumplimiento de la sanción privativa de libertad que se le hubiera impuesto, por lo cual se terminarían analizando cuestiones de índole penal, aspecto que resulta ajeno a la competencia de ese órgano jurisdiccional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

### PC.III.A. J/22 A (11a.)

Contradicción de criterios 9/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 24 de octubre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados René Olvera Gamboa, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza y Moisés Muñoz Padilla. Disidentes: Silvia Rocío Pérez Alvarado, Jacob Troncoso Ávila, quien formuló voto particular y Jesús de Ávila Huerta, quien formuló voto particular al cual se adhirió la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado. Ponente: Oscar Hernández Peraza. Secretarios: Víctor Manuel López García y Carlos Abraham Domínguez Montero.

#### **Criterios contendientes.**

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 363/2021 y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 250/2021.

**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 criterios 9/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RETENCIÓN DE BIENES. PARA CUMPLIR SU FINALIDAD CAUTELAR DE ASEGURAR LA EFICACIA DE LA SENTENCIA, DEBE PROVEERSE EN EL INCIDENTE, PREVIAMENTE A LA CITACIÓN DE SU DESTINATARIO, AUN CUANDO SE PIDA CON LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO SEXTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE DICIEMBRE DE 2022. MAYORÍA DE ONCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY, ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ, HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE, GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, FERNANDO RANGEL RAMÍREZ, GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ, JUDITH MOCTEZUMA OLVERA, MANUEL ERNESTO SALOMA VERA Y ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO. DISIDENTES: MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO, ILIANA FABRICIA CONTRERAS PERALES, FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ, MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO (PRESIDENTA) Y ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADA MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY. SECRETARIO: MAURICIO OMAR SANABRIA CONTRERAS.

**CONSIDERANDO**

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados en Materia Civil de este Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107,



fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al haberse realizado por el Magistrado presidente de uno de los tribunales contendientes.

**TERCERO.—Ejecutorias dictadas por los Tribunales Colegiados contendientes.**

A) **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Amparo en revisión R.C. 222/2020.<sup>1</sup> La parte conducente es como sigue:

"Los argumentos precedentes son infundados, en una parte, e inoperantes, en otra.

"Lo infundado radica en que de la lectura de la sentencia recurrida se advierte que el tribunal de amparo no aplicó el artículo 3200, fracción I, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo, sino determinó que si bien es cierto que la actora solicitó las medidas cautelares con fundamento en dicho precepto, tal inexactitud resultaba intrascendente, porque las partes no estaban obligadas a exponer el derecho aplicable al caso, sino únicamente los hechos.

"Dicha consideración se estima correcta, porque el hecho de que la medida cautelar haya sido solicitada con fundamento en un precepto no aplicable al juicio de origen (artículo 3200 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo), no implica que el juzgador no estuviera en aptitud para decretarla, si en la legislación aplicable al caso sí está comprendida, lo que no se considera una decisión que se emita en perjuicio de la parte contraria, puesto que la interpretación de la demanda debe ser integral, con el fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar, a partir de los hechos

<sup>1</sup> Ejecutoria de 5 de marzo de 2021, pronunciada por unanimidad de votos de los Magistrados Alejandro Sánchez López (presidente y ponente), Carlos Arellano Hobelsberger y Vidal Óscar Martínez Mendoza (secretario en funciones de Magistrado).



narrados, cuál es la disposición aplicable que resuelve la pretensión ejercida, cuando el fundamento que se invoca es equivocado, o cuando no se cita ninguno.

"Lo antes dicho se justifica, puesto que si en la materia civil, *lato sensu*, la autoridad de amparo puede subsanar los errores en que incurra la autoridad responsable al citar una disposición y precisar cuál es la aplicable, con mayor razón puede corregir la cita equivocada de las partes del fundamento de sus pretensiones, mientras no altere la sustancia de los hechos narrados.

"Por otro lado, la inoperancia de dichos motivos de inconformidad deviene de que en ellos el recurrente insiste en señalar que en los juicios mercantiles no es posible otorgar otras medidas cautelares que las expresamente establecidas en el artículo 1168 del Código de Comercio, es decir, la retención de bienes y la radicación de persona. Sin embargo, de la lectura de la sentencia recurrida se advierte que el tribunal de amparo analizó dicho argumento y determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la posibilidad de que en los juicios mercantiles se dicten medidas cautelares que no están previstas en el Código de Comercio, sino en sus ordenamientos supletorios, con fundamento en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 40/2018 y 1a./J. 27/2013. Además, el recurrente no expresó argumentos que demuestren que es incorrecta esta decisión, puesto que únicamente se limita a afirmar que no resultan aplicables dichas tesis de jurisprudencia, pero no adujo razones que justifiquen la inaplicabilidad al caso de esos criterios judiciales.

"En apoyo de lo expuesto se invoca la jurisprudencia de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 23, con el rubro y texto 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. Si en la sentencia recurrida el Juez de Distrito expone diversas consideraciones para sobreseer en el juicio y negar el amparo solicitado respecto de los actos reclamados de las distintas autoridades señaladas como responsables en la demanda de garantías, y en el recurso interpuesto lejos de combatir la totalidad de



esas consideraciones el recurrente se concreta a esgrimir una serie de razonamientos, sin impugnar directamente los argumentos expuestos por el juzgador para apoyar su fallo, sus agravios resultan inoperantes; siempre y cuando no se dé ninguno de los supuestos de suplencia de la deficiencia de los mismos, que prevé el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, pues de lo contrario, habría que suplir esa deficiencia, pasando por alto la inoperancia referida.'

"No es obstáculo a lo expuesto el argumento en el que el recurrente expresa que no resulta aplicable el artículo 3043 del Código Civil Federal, porque en el juicio de origen no se trata de una acción relativa a dilucidar la propiedad de inmuebles o a la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho real, sino que la acción ejercitada por la actora es la nulidad de diversos contratos, el daño moral y el pago de daños y perjuicios, puesto que el juicio de origen tiene como base la nulidad de un contrato de aportación de uno de febrero de dos mil seis, celebrado por \*\*\*\*\*, como fideicomitente inmobiliario, y el ahora \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria, en su carácter de \*\*\*\*\*, identificado como \*\*\*\*\*, en virtud del cual la primera, en su carácter de ejidataria, aportó al patrimonio del fideicomiso diversos derechos parcelarios de su propiedad, de modo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3043, fracción I, del Código Civil Federal,<sup>2</sup> procedía la anotación preventiva de la demanda.

"No obstante lo antes determinado, a mayor abundamiento, este tribunal considera que en los juicios mercantiles se pueden decretar medidas cautelares o providencias precautorias para mantener una situación preexistente, en virtud de que este tipo de instrumentos son inherentes al derecho a la jurisdicción, al tener la finalidad de hacer eficaces las sentencias de los Jueces, tal como está previsto en el artículo 17, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que: 'Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.'

<sup>2</sup> "Artículo 3043. Se anotarán previamente en el Registro Público:

"I. Las demandas relativas a la propiedad de bienes inmuebles o a la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre aquéllos; ..."



"De esta manera, el texto del artículo 1168, primer párrafo, del Código de Comercio, que establece: 'En los juicios mercantiles únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias, previstas en este código y que son las siguientes: ...', no debe interpretarse con un criterio de simple literalidad, pues resultaría ser prohibitivo frente al deber del Juez de conservar subsistente la materia del juicio, lo que vulneraría los derechos fundamentales reconocidos por los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano y por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"De esta forma, el hecho de que la medida cautelar solicitada por la actora en el juicio de origen tenga su fundamento en el artículo 3043 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, y no en preceptos de la legislación mercantil, por sí mismo no implica que se haya violado el principio de legalidad en contra de la sociedad recurrente, puesto que el juzgador está en aptitud de adaptarse a las circunstancias y necesidades de cada caso, en cumplimiento de su función, en relación con el otorgamiento y procedencia de las medidas cautelares.

"En ese sentido se pronunció el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en la tesis de jurisprudencia «PC.I.C. J/94 C (10a.)», publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, octubre de 2019, Tomo III, página 2979, con el sumario siguiente:

"MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN LOS JUICIOS MERCANTILES. SON INHERENTES AL DERECHO A LA JURISDICCIÓN, POR LO QUE LA LIMITACIÓN DE SU OTORGAMIENTO DEBE ATENDER A UNA INTERPRETACIÓN FUNCIONAL Y CONFORME DEL ARTÍCULO 1168 DEL CÓDIGO DE COMERCIO CON LOS ARTÍCULOS 10. Y 17 CONSTITUCIONALES. En los juicios mercantiles se pueden decretar medidas cautelares o providencias precautorias para mantener una situación preexistente, en virtud de que este tipo de instrumentos son inherentes al derecho a la jurisdicción, al tener la finalidad de hacer eficaces las sentencias de los Jueces tal como está previsto en el artículo 17, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que: «Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.». Así la reforma publicada en el Diario



Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014 a los artículos 1168 y 1171 del Código de Comercio, no tuvo la intención de impedir que en los juicios mercantiles se decreten las medidas o providencias cautelares necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias, ya que su propósito se concretó a la interpretación de reglas claras y precisas que permitan a los acreedores obtener el cobro efectivo de sus créditos insolutos, mediante la radicación de personas o la retención de bienes. De esta manera, el texto reformado del artículo 1168, primer párrafo, invocado, que establece: «En los juicios mercantiles únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias previstas en este código y que son las siguientes: ...», no debe interpretarse con un criterio de simple literalidad, pues resultaría ser prohibitivo frente al deber del Juez ordinario de conservar subsistente la materia del juicio, lo que, desde luego, vulneraría los derechos fundamentales reconocidos por los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano y por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con su artículo 1o.; no obstante, una interpretación funcional y conforme de aquel numeral da la pauta para advertir que se trata de una norma taxativa al prever dos supuestos aplicables a determinada situación de hecho, lo cual, sin embargo, no restringe la posibilidad del juzgador de que en cumplimiento de su función en relación con el otorgamiento y procedencia de las diferentes medidas cautelares, deben adaptarse a las circunstancias y necesidades de cada caso, pues estas medidas deben ser flexibles incluso con posibilidad de modificación según se necesite en el procedimiento en que se emitan; además, al otorgarlas, debe fundarlas y motivarlas debidamente, así como en cuanto a las garantías que se exijan, a fin de evitar abusos de las partes que las soliciten. En tal virtud, tal interpretación es acorde con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y de acceso a la impartición de justicia reconocidos tanto por el artículo constitucional en comento, como por el precepto 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.'

"En otro segmento de sus agravios, el recurrente afirma que, con independencia de que el resolutor de amparo omitió analizar el primer concepto de violación, la sentencia recurrida debió cumplir con lo dispuesto en el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme a lo establecido en el artículo 1054 de dicho ordenamiento, aunado a que el artículo 1336 del Código de Comercio dispone que el objeto del recurso de apelación es verificar si el juzgador de primer grado aplicó o no exactamente la ley respectiva, si



violó o no los principios reguladores de valoración de la prueba, alteró los hechos y verificar si fundó y motivó correctamente su resolución, por lo cual deberá resolver de esa manera el asunto, mediante la expresión de las consideraciones legales, de manera clara, precisa y congruente.

"Que la responsable violó lo dispuesto en los artículos 16 constitucional, 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 1336 del Código de Comercio, puesto que omitió analizar la violación a uno de los presupuestos procesales de máxima relevancia, y el Juez de amparo, al no estudiar el primer concepto de violación, impactó en la forma en que la autoridad responsable debió integrar, conocer, apreciar y resolver el punto jurídico propuesto.

"Que el unitario responsable pasó por alto que la solicitud de las medidas cautelares debía tramitarse y resolverse en vía incidental, por exigirlo la legislación aplicable y no concederlas sin que la contraria ejerciera su garantía de audiencia.

"Que si el Tribunal Unitario concedió las medidas cautelares solicitadas, de oficio, debió analizar los presupuestos procesales, como la competencia, la vía y la personalidad, lo que también fue omitido por el juzgador de amparo al no analizar el primero, segundo y tercer conceptos de violación.

"Que en atención a lo dispuesto en los artículos 1177, 1178, 1350, 1351, 1352, 1353 y 1354 del Código de Comercio, las providencias precautorias o medidas cautelares establecidas en la legislación mercantil podrán decretarse como actos prejudiciales o después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo y dispone que en este último caso las providencias se sustanciarán en incidente por cuerda separada y conocerá de ésta el Juez o tribunal que, al ser presentada la solicitud, esté conociendo del negocio.

"Que, en virtud de lo anterior, si la legislación mercantil establece la posibilidad de solicitar las medidas cautelares con anterioridad a la presentación de la demanda, si se solicitan después de iniciado el juicio, se concreta la hipótesis del artículo 1117 del Código de Comercio, es decir, para determinar su otorgamiento, se debe sustanciar por cuerda separada, citando a las personas que intervienen en el juicio y a aquellas de las cuales se solicita la medida.





"Los argumentos precedentes son **inoperantes**, porque dependen de lo argumentado en otros motivos de inconformidad, que fueron desestimados, puesto que parten de una premisa incorrecta, vinculada al hecho de que el tribunal de amparo omitió analizar los conceptos de violación marcados como primero, segundo y tercero de la demanda de amparo, lo que quedó desvirtuado en párrafos precedentes.

"Por tanto, si el argumento referido se hace depender de lo que el recurrente planteó en otros motivos de inconformidad, cuyos argumentos fueron desestimados en esta sentencia, la consecuencia inmediata y necesaria es que el argumento que ahora se analiza también debe desestimarse y que por ese motivo resulte inoperante.

"Apoya dicha consideración la tesis de jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, cuyo criterio este tribunal comparte, que está publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 1154, con el texto siguiente:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS. Si de lo alegado en un concepto de violación se advierte que la impugnación planteada se hace descansar, sustancialmente, en lo que se argumentó en otro u otros conceptos de violación que fueron anteriormente desestimados en la misma ejecutoria, en tanto que resultaron infundados, inoperantes o inatendibles, ello hace que aquél resulte a su vez inoperante, dado que de ninguna manera resultará procedente, fundado u operante lo que en dicho concepto se aduce, por basarse en la supuesta procedencia de aquéllos.'

"A mayor abundamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1178 del Código de Comercio<sup>3</sup> las medidas precautorias se decretarán sin cita-

<sup>3</sup> "Artículo 1178. Ni para recibir la información ni para dictar una providencia precautoria se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en este código."



ción de la persona a la que van dirigidas, sin que sea obstáculo a lo anterior la salvedad que se contiene en la parte final del mencionado numeral, que dice: '... salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en este código. ...', conforme a la cual debe citarse a la persona en contra de quien se solicita la medida, puesto que tal hipótesis no se actualiza, porque en el caso la medida se solicitó en el escrito de demanda y no después de iniciado el juicio, esto es, antes de que se integrara la relación jurídico procesal entre la actora y su contraparte (antes del emplazamiento).

"Derivado de lo expuesto, al haberse desestimado los agravios y no advertir motivo para suplir su deficiencia, procede confirmar la sentencia recurrida."

**B) Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.**  
Amparo en revisión R.C. 111/2022.<sup>4</sup> Se transcribe el punto de estudio:

"SEXTO.—Análisis de los agravios. Los motivos de inconformidad de la recurrente son ineficaces.

"De la resolución impugnada se advierte que en relación con el acto reclamado consistente en el proveído de treinta de julio de dos mil veintiuno, el Juez Federal analizó los conceptos de violación de la quejosa y consideró que eran fundados, suplidos en su deficiencia.

"En parte de sus agravios, la recurrente aduce, esencialmente, que no procedía la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la quejosa; sin embargo, este argumento no tiene el alcance que pretende, por lo que debe desestimarse.

"Para dar claridad a lo anterior, es importante destacar que de la lectura integral de los conceptos de violación de la quejosa, se observa que basó su inconformidad (respecto de los actos reclamados en general), básicamente en que: 'se han dictado providencias precautorias de retención de bienes, específicamente,

---

<sup>4</sup> Ejecutoria de 25 de mayo de 2022, emitida por mayoría de votos de los Magistrados J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente y ponente) y Edith E. Alarcón Meixhueiro, con el voto en contra de la Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo.



el embargo precautorio de las cuentas de las que sean titulares las quejas, sin que se respetara su derecho de audiencia ni se les permitiera preparar una debida defensa en contra de las mismas. ...'

"Es decir, en esencia, la quejosa apoyó su inconformidad, básicamente, en que se decretara una providencia precautoria en su contra vulnerando su garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, consistente en que se dé oportunidad al afectado de ser oído en un procedimiento en el que se le permita defender sus derechos.

"En la sentencia reclamada se concedió la protección constitucional a la quejosa, precisamente porque se consideró vulnerada la garantía de audiencia en su perjuicio, dado que la medida cautelar solicitada por la tercera interesada se había pedido cuando éste ya había iniciado; por lo que a dicha solicitud debía dársele trámite incidental por cuerda separada, con audiencia de la parte demandada y no decretarse de plano como se hizo, y sin que estuvieran emplazadas las quejas, por lo que se vulneraba la garantía de audiencia (y de seguridad jurídica) de la promovente.

"Sobre esa base, es dable concluir que si en su demanda de amparo la quejosa señaló, genéricamente, que los actos reclamados vulneraban la garantía de audiencia y el Juez Federal concluyó que efectivamente, uno de dichos actos (acto de aplicación) vulneraba este principio constitucional, es dable concluir que aun cuando en la sentencia reclamada se hubiera indicado que los conceptos de violación se analizaban en suplencia de la deficiencia de la queja, realmente se atendió a la causa de pedir de la promovente, que permite que los conceptos de violación no constituyan argumentos rígidos y solemnes, sino que de éstos se pueda advertir la lesión o agravio que la quejosa estima le causa el acto reclamado y los motivos que lo originaron –que en la especie lo constituyó que no se le respetó la garantía de audiencia y su derecho de debida defensa, previo al otorgamiento de la providencia relativa–.

"En tal contexto, aun cuando se declarara fundada la inconformidad de la quejosa, en el sentido de que no debió suplirse la deficiencia de la queja en favor de la quejosa, sería insuficiente para desestimar la determinación del Juez Federal, dado que al analizarse los conceptos de violación se llegaría a la misma



conclusión, en el sentido de que sí procedía emitir un pronunciamiento destacado en relación con la violación a la garantía de audiencia, porque así se hizo valer, lo cual se declaró fundado e incluso se considera correcto, como se precisará con posterioridad.

"Sin que la conclusión del juzgador federal constituya una incongruencia como refiere la recurrente en diverso agravio, basado en que al analizar el acto reclamado, consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 1177 y 1178 del Código de Comercio, el Juez Federal determinó que no vulneraban la garantía de audiencia y, posteriormente, consideró que el diverso acto reclamado, consistente en el proveído de treinta de julio de dos mil veintiuno (en el que se habrían aplicado dichos preceptos), sí vulneraba dicha garantía.

"No se observa la incongruencia alegada, por lo siguiente:

"El artículo 1177 citado prevé que las providencias precautorias establecidas por el propio ordenamiento podrán decretarse tanto como actos prejudiciales como después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo.

"Que en el primero de los casos, es decir, como acto prejudicial, la providencia se decretará sin citar a la persona contra quien se pida y en el segundo de los casos (cuando se solicita después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el Código de Comercio), la providencia se sustanciará en incidente por cuerda separada.

"Por su parte, el artículo 1178 citado establece que para dictar una providencia precautoria no se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en el código.

"Lo anterior se traduce en que el Código de Comercio regula dos momentos en que puede solicitarse una providencia precautoria, como acto prejudicial, o una vez iniciado cualquiera de los juicios previstos en el propio ordenamiento.

"Respecto del primer supuesto, no procede la garantía de previa audiencia; en el segundo caso, como la tramitación de la solicitud debe ser vía incidental,



ello se traduce en que debe ser con citación de aquella persona respecto de quien se solicita la medida (es decir, otorgándole la garantía de audiencia).

"En la especie, al analizar la inconstitucionalidad reclamada respecto de los artículos 1177 y 1178 del Código de Comercio, el Juez Federal determinó que no vulneraban la garantía de audiencia, dado que únicamente se referían a un acto de molestia que dispensaba la audiencia previa; que las providencias precautorias no implicaban una privación definitiva del derecho relativo.

"El Juez Federal apoyó su argumento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."<sup>5</sup>  
(Se transcribe)

"Si bien es cierto el Juez Federal consideró que los artículos 1177 y 1178 que aluden a las providencias precautorias, no vulneran la garantía de audiencia; debe entenderse que se refirió, en lo general, únicamente a cuando éstas se decretan como actos prejudiciales, pero no a cuando se solicitan una vez iniciado cualquiera de los juicios previstos en el Código de Comercio, porque este caso constituye un supuesto distinto y debe estarse a lo establecido expresamente por el legislador, quien previó que en esta hipótesis se citará a la parte contra quien se pide, por lo que de decretarse de plano la providencia sí se vulneraría la garantía de audiencia –que es lo que se determinó en la sentencia reclamada–.

"El Juez de Distrito tuvo presente, como una cuestión excepcional, lo relativo a la procedencia de la garantía de audiencia para decretar una providencia precautoria, en los siguientes términos:

"De ahí que debió dársele trámite incidental por cuerda separada, con audiencia de la parte demandada, mas no decretarse de plano como se hizo, y

<sup>5</sup> Tesis P./J. 21/98, visible en la página 18, marzo de 1998, Tomo VII, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro digital: 196727.



sin que estuvieran emplazadas las quejas, pues de acuerdo a las constancias de autos, su llamamiento se verificó hasta el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno. –Esta situación revela la transgresión al principio de seguridad jurídica y audiencia que excepcionalmente, por estar admitido el juicio, sí le correspondía a las impetrantes (sic) dentro del oral mercantil–, pues la existencia de un trámite específico determinado en la ley responde a la intención del Constituyente de facultar al legislador para que establezca mecanismos que aseguren el respeto a los derechos fundamentales de los justiciables mediante la instauración de procedimientos concretos; y por medio de los cuales saben qué consecuencias son las que generan su actividad o pasividad dentro del proceso, acotando la posibilidad de que la autoridad incurra en arbitrariedades.’

"Sobre esa base, es dable concluir que no existe una incongruencia en la sentencia reclamada, sino que el Juez Federal analizó dos supuestos distintos en relación con la solicitud de las providencias precautorias (dependiendo el momento en que se pidan); uno, en el que no rige la garantía de audiencia –lo que ha sido declarado constitucional por nuestro Más Alto Tribunal en el criterio invocado, incluso ahora citado por la quejosa–; y otro en el que sí rige dicha garantía, atento a lo expresamente señalado por el legislador.

"Entonces, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la sentencia recurrida no vulnera el principio de congruencia, sino que analiza hechos diferentes relacionados con la solicitud de providencias precautorias que llevan a conclusiones aparentemente contradictorias, pero que realmente tienen como base la forma de petición de la providencia que es diversa y para la que se prevén legalmente formas de tramitación distintas (siendo que una de ellas impone la garantía de audiencia), por lo que este aspecto de su inconformidad debe desestimarse.

"En diverso apartado de sus agravios, la inconforme impugna precisamente la aplicación del diverso supuesto previsto en el artículo 1177 (y 1178) relativo a que procede la tramitación de la providencia precautoria solicitada en la vía incidental, porque dice que debe prevalecer lo establecido en el artículo 1175 del Código de Comercio, que ordena que la providencia precautoria se decrete de plano, al constituir éste la regla específica; sin embargo, lo anterior es infundado.



"Es así porque, contrariamente a lo señalado por la inconforme, este tribunal federal considera que la regla especial es la contenida en los artículos 1177 y 1178 del Código de Comercio, no así la prevista en el 1175 del mismo ordenamiento, en atención a lo siguiente:

"El artículo 1175 relacionado establece que el Juez deberá decretar de plano la retención de bienes, cuando el que lo pide cumpla con diversos requisitos.

"Precisamente, como dicho precepto señala que la retención de bienes debe decretarse de plano (y que es ésta la medida solicitada en la especie), la recurrente afirma que no debió considerarse que se vulneraba la garantía de audiencia; sin embargo, pasa por alto que son los artículos 1177 y 1178 relacionados los que señalan cómo se decretarán las providencias precautorias, dependiendo de los momentos en que se soliciten (de plano o en la vía incidental).

"Esta interpretación otorga sentido al sistema normativo relacionado con las providencias precautorias, más aún si tenemos en cuenta lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria constitucional de la que derivó la jurisprudencia de rubro: 'MEDIDAS CAUTELARES. LA SOLICITUD DE ASEGURAMIENTO DE BIENES POR PARTE DE AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE ORDENARSE CON MOTIVO DE UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA DICTADA ANTES DE INICIADO EL JUICIO (ARTÍCULO 142 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).', pues en ésta, específicamente, delimitó algunos aspectos relacionados con la tramitación de las providencias precautorias de retención de bienes, en los siguientes términos:

"b) Tramitación de las providencias precautorias de retención de bienes.— Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 1175 del Código de Comercio, la retención de bienes se decretará siempre que se pruebe la existencia de un crédito líquido y exigible a favor del promovente; se exprese el valor de las prestaciones o el de la cosa que se reclama con toda precisión; manifieste, bajo protesta de decir verdad, las razones por las cuales tenga temor fundado de que los bienes consignados como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercer la acción real serán ocultados, dilapidados, dispuestos o enajenados y acreditar que los bienes sean insuficientes para garantizar el adeudo.—El numeral en comento es claro al establecer que cuando se trata de una acción personal, es



necesario que se manifieste que el deudor no tiene otros bienes conocidos, distintos a los que se pretenden afectar. Sin embargo, en tratándose de bienes fungibles, como es el caso del dinero que, dada su intrínseca naturaleza circulante como medio de intercambio indirecto para pagar por bienes y servicios y saldar deudas, genera por sí mismo la presunción de una fácil dilapidación, por lo que resulta innecesario justificar el temor fundado de que será ocultado, dilapidado, dispuesto o enajenado.—La tramitación de las providencias precautorias varía dependiendo del momento en que se intentan, ya sea como acto prejudicial o que se tramite ya iniciado el juicio. Como acto prejudicial, la retención de bienes se decretará de plano, sin citar a la persona contra la cual se pide, una vez que se satisfagan los requisitos legales previstos para tal efecto. Una vez iniciado el procedimiento, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio.—En el caso que ahora nos ocupa, ambos Tribunales Colegiados tuvieron a la vista asuntos donde la medida precautoria se solicitó como acto prejudicial, es decir, antes de promovida la demanda con que se inicia el juicio; es por ello que, atendiendo a esa lógica, sólo se hará referencia a las medidas indicadas en primer término.—La providencia precautoria de embargo, como acto prejudicial, por disposición expresa del artículo 1177 del Código de Comercio, se decretará de plano, es decir, que la retención de los bienes conocidos que se hubieran señalado se ordenará sin ningún trámite preparatorio, siendo que su tramitación, decreto y ejecución se lleva a cabo sin citación de la parte contraria. Por su parte, en el diverso 1178 del ordenamiento legal citado, se reitera que ni para recibir la información necesaria, ni para dictar la providencia precautoria se citará a los afectados con ella, por tanto, la garantía de audiencia en este procedimiento se otorga hasta después de emitida y ejecutada la medida cautelar.—Cabe destacar que la retención de bienes como medida precautoria se regirá en lo que resulte aplicable, por lo establecido por el Código de Comercio para los juicios ejecutivos mercantiles, de conformidad con lo dispuesto por el precepto 1176 de la legislación de comercio.—Esencialmente, la forma en la que se tramita la providencia precautoria de embargo, consiste en poner en conocimiento de la ejecutada, mediante la notificación legal que corresponda, que se ha ordenado la retención de los bienes especificados por el ejecutante y, con motivo de esta notificación, la ejecutada tiene derecho a expresar lo que a su derecho convenga para inconformarse con la medida como lo prevé el segundo párrafo del artículo 1179 del Código de Comercio, así como consignar el valor u





objeto reclamado, dar fianza o garantizar con bienes raíces distintos a los afectados, pero suficientes para cubrir el valor de lo reclamado, para lograr el levantamiento de la medida precautoria; donde también podrá cuestionar si el solicitante cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 1175 del Código de Comercio, así como si las pruebas ofrecidas son idóneas para demostrar esos supuestos, todo esto, dentro de los tres días siguientes a la notificación practicada de la retención de bienes, y ante el propio Juez que otorgó la medida. Posteriormente, el solicitante de la medida deberá acreditar ante el juzgador que la concedió, la presentación de la demanda ante el Juez competente, y en caso de que no se cumpla lo anterior, ésta deberá ser revocada de oficio, es decir, incluso aunque no la pida la persona contra la que se decretó.'

"Es decir, nuestro Máximo Tribunal ya se pronunció sobre las dos formas de tramitación de las providencias precautorias 'dependiendo del momento en que se intentan, ya sea como acto prejudicial o que se tramite ya iniciado el juicio. Como acto prejudicial, la retención de bienes se decretará de plano, sin citar a la persona contra la cual se pide, una vez que se satisfagan los requisitos legales previstos para tal efecto. Una vez iniciado el procedimiento, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio.'. Ello lo concluyó, incluso, específicamente en relación con la medida consistente en retención de bienes, que es la solicitada en la especie.

"Así, el artículo 1175 del Código de Comercio no puede constituir la regla especial en lo relativo a la tramitación de las providencias precautorias como pretende la recurrente, sino que sólo constituye la norma que fija los requisitos para decretar de plano la retención de bienes; no obstante, para verificar la forma a través de la cual se decreta, debe atenderse a lo previsto expresamente para tal efecto en los artículos 1177 y 1178 del propio ordenamiento.

"Entonces, cuando las providencias precautorias se promuevan simultáneamente con el escrito de demanda, debe entenderse que tuvo lugar una vez iniciado el juicio, por lo que su tramitación se realizará en la vía incidental y como acto prejudicial sí podrán decretarse de plano, si se reúnen los requisitos previstos en el artículo 1175 invocado.



"En la especie, se advierte que la aquí recurrente es la actora en el juicio oral mercantil de origen, en donde al presentar la demanda solicitó la providencia precautoria de retención de bienes de los demandados.

"Por tanto, es claro que la referida providencia precautoria debió solicitarla en términos del artículo 1177 del Código de Comercio, conforme a la hipótesis relativa a que se tramitará en la vía incidental y se escuchará al destinatario de tal medida, por haber solicitado ésta, una vez iniciado el juicio, como lo determinó el Juez Federal.

"Sin que obste el hecho de que la parte demandada no haya sido emplazada aun para considerar que se trata de un acto prejudicial, puesto que tal circunstancia no modifica de modo alguno la particularidad de que el juicio ya se ha iniciado, adicionado a que si el precepto en comento no distingue respecto de considerar que un acto continúa siendo prejudicial cuando no obstante ya haberse iniciado el juicio, la parte demandada no haya sido todavía emplazada, tampoco corresponde al juzgador establecer dicha distinción, dado que las reglas relativas para la promoción de la citada medida cautelar de retención de bienes son perfectamente claras atendiendo al momento en que se soliciten.

"Sobre esa base, es correcta la determinación del Juez Federal relativa a que 'en relación a la iniciación del juicio, conforme a la teoría general del proceso y las definiciones de distintos autores, este inicio de juicio se concibe cuando se presenta la demanda ante el Juez, ya que es el acto procesal con fuerza vinculante para constreñir a las partes a someterse a su jurisdicción. Esta postura se refuerza invocando la legislación para la Ciudad de México, en términos de lo previsto en el artículo 1054 de la citada norma comercial; particularmente el numeral 255 del Código de Procedimientos Civiles para esta entidad, que dispone que la contienda principiará por demanda.—Y para abonar a la certeza del momento del inicio de juicio, se acude también a lo que dispone el quinto párrafo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo, que señala que el proceso inicia con la presentación de la demanda; norma que se invoca en términos analógicos dado que es la reglamentaria del proceso constitucional, presente en la mayoría de las relaciones jurídicas de este país.'

"Por ello, es dable concluir que el motivo de inconformidad examinado es infundado, pues se considera correcto que la tramitación de la providencia pre-



cautoria solicitada debía realizarse en la vía incidental (con garantía de audiencia en favor de la parte contra quien se pide), dado que se está en el supuesto previsto expresamente por el legislador en los artículos 1177 y 1178 del Código de Comercio, que constituyen la norma especial para cuando la medida se solicita una vez iniciado el juicio, y no puede sostenerse que prevalezca lo señalado en el artículo 1175 del mismo ordenamiento, que más bien se refiere a cuando la medida se solicita antes de iniciado el juicio.

"Es importante destacar que no es dable considerar que con la imposición de la tramitación en la vía incidental se constituya un rigorismo excesivo para decretar la providencia precautoria solicitada, dado que la recurrente pasa por alto que nuestro sistema normativo también prevé que ésta se decrete de plano –como acto prejudicial– quedando a elección de la propia solicitante la forma de tramitación de la medida.

"Si en el caso, la aquí recurrente pidió la retención de bienes en el mismo escrito inicial de demanda, esto es, una vez iniciado el juicio, deben observarse necesariamente las reglas previstas para dicho supuesto; en el entendido de que, conforme con el citado precepto, la inconforme tuvo la oportunidad de solicitar la providencia precautoria de retención de bienes antes de presentar su demanda que dio origen al juicio oral mercantil.

"Sobre esa base, no es dable considerar que al prever que la providencia precautoria se tramite en la vía incidental no se garanticen los medios para ejecutar las sentencias, en principio, porque sí se prevé legalmente el que se decreten las providencias precautorias (de plano y en la vía incidental), siendo la elección de la solicitante la que fija su forma de tramitación.

"Pero, además, porque de la exposición de motivos de la que derivó la reforma a los artículos 1175, 1177 y 1178 del Código de Comercio de diez de enero de dos mil catorce, entre otros, se observa que, en la iniciativa del Ejecutivo, publicada en la Gaceta Parlamentaria el diecisiete de mayo de dos mil trece, se propuso con la intención, entre otras, de:

"... organizar los tipos de providencias precautorias en materia mercantil de manera lógica, así como establecer los supuestos en que las mismas podrán



ser decretadas, a fin de incrementar la eficacia en el cobro de los créditos mercantiles.’

"De igual manera, al referirse a la reforma relacionada con el otorgamiento y ejecución de garantías, que impacta en los artículos citados, la Cámara de Origen (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) destacó que estimaba ‘conveniente la aprobación de la iniciativa en análisis, toda vez que en lo general la finalidad de estas propuestas es crear condiciones más favorables para que se otorguen créditos dando certeza jurídica a los acreedores que participan en la celebración de contratos de otorgamiento de crédito y la recuperación de sus recursos.—Estas propuestas promueven el desarrollo de las actividades mercantiles y la percepción de las instituciones jurídicas en México, misma que se encuentra relacionada con la facilidad para hacer negocios en nuestro país, aspecto que engloba la sencillez para acceder al crédito, la protección a los inversionistas y el cumplimiento de contratos’.

"Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se consideró que: ‘ven con beneplácito la propuesta diseñada para crear condiciones más favorables para el acceso a créditos y la ejecución de garantías, mediante el otorgamiento de mayor certeza jurídica a las partes que participan en la celebración de contratos de financiamiento y la recuperación de los recursos destinados a los mismos, con lo cual se mejorará la actividad crediticia en el territorio nacional y se establecerán las condiciones adecuadas para un mejor y más eficiente desarrollo de negocios.— ... coincidimos en que las propuestas aprobadas por la colegislatura en la materia, promueven el fortalecimiento de las actividades mercantiles y la percepción de las instituciones jurídicas en México, dando solución a los problemas de dilación de juicios, altos costos e incertidumbre jurídica que existen actualmente en los procesos para hacer valer contratos mercantiles por la vía judicial’.

"Es decir, este tribunal federal advierte que precisamente los artículos relacionados buscan la protección de la ejecución de garantías desde su origen, por lo que es dable considerar que nuestro sistema normativo sí asegura la debida aplicación de recursos efectivos para ejecutar las sentencias, incluso otorga opor-



tunidad de elección a la solicitante de las providencias y permite que se decreten de plano, por lo que este aspecto de su impugnación deviene ineficaz.

"Finalmente, también son infundados los argumentos de la recurrente encaminados a evidenciar que cumplió con los requisitos para que se decretara la providencia precautoria solicitada, dado que este tema constituye precisamente el objeto de análisis del incidente respectivo, sin que sea ésta la instancia adecuada para examinarlo.

"De igual modo, debe desestimarse lo relativo a que el acto reclamado sí está debidamente fundado y motivado, porque no fue la razón inversa lo que motivó la concesión de la protección constitucional, sino porque se consideró vulnerada la garantía de audiencia, en términos de lo anteriormente expuesto.

"Por tanto, ante la ineficacia de las inconformidades de la recurrente, es procedente confirmar la sentencia impugnada y conceder la protección constitucional a la parte quejosa.

"SÉPTIMO.—Agravios en la revisión adhesiva. Las quejas formularon los motivos de inconformidad que consideraron pertinentes, los que no se reproducen por considerarse innecesario, pero se tienen a la vista al momento de resolver.

"OCTAVO.—Revisión sin materia. No procede el estudio de los motivos de inconformidad de la adherente, porque el recurso de revisión adhesiva debe quedar sin materia.

"Es así, considerando que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal.

"Sobre esa base, cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, es evidente que desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."



CUARTO.—**Posturas contendientes.** Los posicionamientos de los tribunales se describen a continuación:

**1. Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Amparo en revisión R.C. 222/2020,<sup>6</sup> que informa lo siguiente:

**1.1.** Amparo indirecto 33/2020. Acto reclamado. Resolución que confirmó el auto que ordenó la inscripción preventiva de la demanda en los folios reales correspondientes, dentro de un juicio ordinario mercantil.

**1.2.** Sentencia. El Tribunal Unitario de amparo negó la protección constitucional.

**1.3.** Amparo en revisión. La quejosa recurrió la sentencia, se confirmó el fallo, entre otros, con los razonamientos esenciales siguientes:

**1.3.1.** Que en conformidad con lo dispuesto por el artículo 1178 del Código de Comercio, las medidas precautorias se dictan sin citación de la parte contra quien se piden, salvo cuando se solicite una vez iniciado el juicio.

**1.3.2.** Que en el caso no puede estimarse que la medida pedida con el escrito de demanda se haya solicitado iniciado el juicio, ya que se hizo antes de la integración de la relación jurídica procesal, esto es, antes del emplazamiento.

**2. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Amparo en revisión R.C. 222/2020, (sic) que informa lo siguiente:

**2.1.** Juicio de amparo indirecto 701/2021. Acto reclamado: (i) inconstitucionalidad de los artículos 1177 y 1178 del Código de Comercio; (ii) providencia precautoria de retención de bienes (embargo de cuentas financieras) solicitadas con la demanda y dictadas dentro de un juicio oral mercantil; y (iii) consecuencias jurídicas.

<sup>6</sup> Ejecutoria de 9 de diciembre de 2021, pronunciada por unanimidad de votos de los Magistrados María del Carmen Aurora Arroyo Moreno (ponente), Wilfrido Castañón León y Marco Antonio Rodríguez Barajas.



**2.2.** Sentencia. El Juez Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, negó el amparo respecto a los preceptos legales y concedió el amparo en relación a la retención de bienes.

**2.3.** Amparo en revisión 222/2020. La tercera interesada recurrió y la quejosa se adhirió. En la materia de la revisión, se confirmó el fallo y se declaró sin materia la revisión adhesiva. Deben tenerse en consideración los aspectos siguientes:

**2.3.1.** No fue materia de análisis la negativa sobre la inconstitucionalidad planteada.

**2.3.2.** En relación con la concesión, se desestimaron los agravios de la tercera interesada, por las razones que siguen:

**2.3.2.1.** Los requisitos de procedencia para la retención de bienes se encuentran previstos en el artículo 1175 del Código de Comercio, pero su tramitación debe ajustarse a lo dispuesto por las reglas preceptuadas en los ordinales 1177 y 1178.

**2.3.2.2.** Conforme a los preceptos 1177 y 1178, las medidas precautorias pueden pedirse en forma prejudicial o una vez iniciado el juicio, a elección del solicitante.

**2.3.2.3.** Cuando se piden en forma prejudicial, la retención de bienes se decreta de plano, sin citación de la parte contra quien se pide (no rige la garantía de audiencia).

**2.3.2.4.** La providencia precautoria solicitada una vez iniciado el juicio, debe sustanciarse en forma incidental, por cuerda separada y con citación previa de la parte afectada. En este supuesto excepcional sí debe respetarse el derecho de audiencia.

**2.3.2.5.** Estas dos formas de tramitación de las providencias precautorias dependen del momento en que se piden y es acorde con la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a la tesis de rubro: "ME-



DIDAS CAUTELARES. LA SOLICITUD DE ASEGURAMIENTO DE BIENES POR PARTE DE AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE ORDENARSE CON MOTIVO DE UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA DICTADA ANTES DE INICIADO EL JUICIO (ARTÍCULO 142 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO)."

**2.3.2.6.** La providencia precautoria solicitada al presentar la demanda debe tramitarse en forma incidental y escuchar al destinatario, porque el juicio inicia con la presentación de la demanda.

**2.3.2.7.** Carece de relevancia para la citación del afectado con la medida, que se encuentre todavía emplazado, pues ello no significa que se trate de un acto prejudicial.

**2.3.2.8.** La sustanciación incidental no es un rigorismo excesivo, pues el solicitando (sic) pudo haber elegido pedir la providencia en forma prejudicial.

**2.3.2.9.** La solución alcanzada no significa que se deje de garantizar los medios para ejecutar las sentencias, porque: (i) se pueden decretar de plano o en forma incidental, a elección del solicitando (sic) en vista del momento en que la solicite; (ii) de los trabajos legislativos que derivaron en la enmienda de 10 de enero de 2014, realizada a los artículos 1175, 1177 y 1178 del Código de Comercio, tuvieron como objeto la protección de la ejecución de garantías, por lo que sí se asegura la debida aplicación de recursos efectivos para ejecutar las sentencias.

**QUINTO.—Presupuestos para determinar la existencia o inexistencia de la contradicción.** Precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de criterios, fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales exigen que:

a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la





interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) 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.

Tales requisitos se encuentran en las jurisprudencias de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."<sup>7</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, aplicada en términos de lo previsto por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, al contraponerse a la ley vigente. Su texto dice: *El Tribunal 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, determinó interrumpir la jurisprudencia número P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'* Así, de un nuevo análisis del contenido de los artículos 107, fracción XIII constitucional y 197-A de la Ley de Amparo, esta 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, es decir, la producción de 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 reúnan 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 deben analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. 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.

<sup>8</sup> Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122, aplicada en términos de lo previsto por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, al contraponerse a la ley vigente. El texto señala: *Tomando en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más*



Asimismo, debe destacarse que el Tribunal Pleno reconoce que la actualización de una contradicción de criterios, puede derivarse de la oposición respecto a un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, siempre que el diferendo sea secundario o accidental, porque no constituyen un elemento de relevancia que influya en la construcción del criterio jurídico a partir de los aspectos particulares o la legislación aplicable a los distintos casos.

El Alto Tribunal, por ende, sostiene que el análisis no debe enfocarse en los diferendos de las particularidades de los casos, que impida resolver las discrepancias jurídicas que deban disiparse mediante la unificación de criterios.

Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 72/2010, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>9</sup>

---

*Tribunales Colegiados en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre 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.*

<sup>9</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, del texto siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que 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, independien-



De las ejecutorias referidas en líneas que anteceden, se advierte que los tribunales contendientes abordaron un problema común, consistente en determinar el trámite de una providencia precautoria solicitada junto con el escrito inicial de demanda del juicio.

Así, el tribunal Décimo Cuarto consideró que puede decretarse sin citación de la parte contraria, porque todavía no había quedado integrada la relación jurídica procesal, ya que la demandada aún no quedaba emplazada y, por ende, no podía estimarse como una medida pedida ya iniciado el juicio.

En cambio, el Decimosexto (sic) Tribunal estimó que la demanda que contenía la solicitud de una providencia precautoria, debía sustanciarse en vía incidental, por cuerda separada y con audiencia previa del destinatario, ya que el juicio inicia con la presentación de la demanda. Para ello, consideró que ello es propio

---

temente 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."



del sistema normativo, que encuentra asidero en lo conducente de la parte conducente de una ejecutoria de la Suprema Corte referida a los dos momentos en que pueden pedirse las medidas precautorias, en congruencia con los trabajos legislativos de la normatividad aplicable y que, en suma, garantizan la efectividad de la ejecución de las sentencias.

Entonces, existe un punto de toque entre los razonamientos que rigen las decisiones de los tribunales contendientes, pues cada uno expresó su postura en relación a determinar si para dictar la providencia precautoria solicitada al presentar la demanda inicial del juicio, debe o no citarse previamente a la persona contra quien se pide. Sin que obste a lo expresado, el tipo de providencia precautoria sobre bienes (anotación de la demanda en el folio real de los inmuebles litigiosos o embargo de cuentas bancarias) solicitada en los respectivos casos, ya que ello no constituyó un elemento relevante para adoptar el posicionamiento ni en éste residió el diferendo de criterios.

En la inteligencia de que la ejecutoria de la contradicción de tesis 415/2012, de la Suprema Corte, referida por el Decimosexto (sic) Tribunal, al describir el procedimiento para decretar la providencia precautoria, una vez iniciado el juicio, solo hace referencia a la sustanciación incidental, no dirime sobre la precisa intervención o no de la parte destinataria de la medida, ni sobre la circunstancia relativa a la circunstancia o no de que se haya pedido al presentarse la demanda inicial del juicio. Por ello, no constituye un precedente de clausura al disenso al que se enfrentaron ambos Tribunales Colegiados.

De lo expresado, la cuestión a resolver es la siguiente:

¿Para el dictado de la providencia precautoria solicitada al momento de presentar la demanda inicial del juicio, debe o no sustanciarse incidentalmente, con citación a la contraparte previamente a la emisión de una providencia precautoria?

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer el criterio que sustenta este Pleno de Circuito, conforme a los razonamientos siguientes:



### *Tutela jurisdiccional*

En principio, debe tenerse presente que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la garantía a la tutela jurisdiccional, la cual ha sido concebida como:

*"... el derecho subjetivo público que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través del proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión."<sup>10</sup>*

Así, la Suprema Corte consideró que el derecho a la tutela judicial se ha configurado esencialmente en tres etapas: i) previa al juicio, al que se (sic) corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su base en el derecho de acción como una especie del derecho de petición en sede jurisdiccional; ii) una judicial, del inicio del procedimiento hasta la última actuación del mismo; iii) una posterior del juicio, que se identifica con la efectividad de las sentencias.<sup>11</sup>

La Corte ha sostenido que la efectividad de las sentencias o derecho a la ejecución de una sentencia, se refiere a que la justicia administrada se haga realidad y no sean ilusorias o impliquen una denegación de la justicia impartida, lo que es consistente con la doctrina convencional del sistema interamericano de derechos humanos, que impone al Estado no solamente el deber de dictar sentencia, sino de garantizar de (sic) que sean cumplidas o dotarles de plena efectividad, porque la efectividad de las sentencias depende de su ejecución.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia «1a./J.» 42/2007, Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación «y su Gaceta»*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

<sup>11</sup> "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN." [Registro digital: 2015591, Primera Sala, Décima Época, materia constitucional, tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151]

<sup>12</sup> "DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende tres etapas,



### *Tutela cautelar*

El ideario de la jurisdicción en su tercera etapa, relativa a la efectividad de las sentencias, quedó plena y enfáticamente reconocido en el artículo 17, párrafo séptimo, constitucional, que reza:

**"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones." (énfasis añadido)**

En relación con la ejecución de las sentencias, la tutela jurisdiccional, por imperativo constitucional exige que los sistemas jurídicos establezcan medios necesarios para la plena efectividad o ejecución de sus resoluciones.

En ese sentido, Priori Posada ha reconocido que la tutela jurisdiccional puede resultar ineficaz, derivado de que la duración y conclusión del proceso termine por convertir en irreparable la lesión que ella sufre, o hacerla más gravosa, o permitir que se consume la lesión que en la situación anterior al inicio del proceso era una amenaza, lo que da lugar a reconocer la existencia de la

---

a las que corresponden determinados derechos: (i) una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; (ii) una judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y (iii) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. Ahora bien, el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la última etapa, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido. Lo anterior se advierte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, y Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, en los que se consideró que 'la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia', sino que se requiere, además, que el Estado consagre normativamente recursos para ejecutar esas decisiones definitivas y garantice la efectividad de esos medios. Posteriormente en los casos Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Furlan y Familiares Vs. Argentina, y del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agregó que 'la efectividad de las sentencias depende de su ejecución', de modo que ésta se establece como un componente fundamental de la protección efectiva de los derechos declarados o reconocidos." [Registro digital: 2018637, Primera Sala, Décima Época, materia constitucional, tesis 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 284]



tutela cautelar,<sup>13</sup> dentro de la cual se encuentran las medidas cautelares diseñadas para garantizar la efectividad de la sentencia a dictarse en un proceso frente a los riesgos derivados de la demora del mismo.<sup>14</sup>

Por su parte, Martínez Letona advierte que la función cautelar es una manifestación de la jurisdicción, como sub-función de la jurisdicción consistente en garantizar que la función declarativa y la de ejecución se cumplan.<sup>15</sup> Pues reconoce que la función de juzgar y la de hacer ejecutar lo juzgado no son instantáneas en el tiempo, sino que necesitan un periodo más o menos largo para realizarse, tiempo que, por su mero transcurso o por su actuación del demandado, pueden llegar a convertir en inútil la resolución que se dicte. Así destaca que la jurisdicción en su función "*llamada de cautela o de seguridad, que se realiza a través del proceso cautelar*", tiene la finalidad de garantizar el cumplimiento de la función de juzgar y ejecutar.<sup>16</sup>

La propia Corte, al resolver la contradicción de tesis 415/2012,<sup>17</sup> consideró "**el término de *'medida cautelar'* para referir al instrumento procesal en general, como género, que tiende a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que esa sentencia tenga eficacia práctica.**"

#### *Medidas cautelares*<sup>18</sup>

##### *Concepto.*

Piero Calamandrei,<sup>19</sup> referente indispensable en la doctrina de las providencias cautelares, dice que son un medio predispuesto para el mejor éxito de la pro-

<sup>13</sup> Priori Posada, G., *La Tutela Cautelar*. Su configuración como derecho fundamental, Ara Editores, Lima, 2006, pp. 33 y 34.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 36

<sup>15</sup> Martínez Letona, P.A., *La teoría cautelar & tutela anticipada*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2015, p. 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>17</sup> Ejecutoria de 6 de febrero de 2013.

<sup>18</sup> En el desarrollo del concepto y presupuestos de las medidas cautelares, se retoma lo conducente de la ejecutoria de 23 de junio de 2016, del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ponente: Leonel Castillo González.

<sup>19</sup> Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, trad. de Marino Ayerra Merín, Buenos Aires, Librería El Foro, 1996, páginas 44 a 47.



videncia definitiva o *principal*, que decide el mérito de la acción concerniente a la relación sustancial controvertida; la anticipación provisoria de ciertos efectos de ésta, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma, porque permiten al proceso ordinario funcionar con calma, porque aseguran preventivamente los medios idóneos para hacer que la providencia pueda tener, al dictarse, la misma eficacia y el mismo rendimiento práctico que tendría en una situación ideal, si se hubiese dictado inmediatamente. Precisa que mientras no sobrevenga la providencia sobre la relación sustancial cuyos efectos anticipa, es estable e inmutable como declaración de la certeza de las condiciones de la medida cautelar.

Chiovena,<sup>20</sup> por su parte, las define de la siguiente manera: "*si falta la declaración judicial o contractual apta para la ejecución forzosa (título ejecutivo), o si la ejecución misma exige un plazo más o menos largo y mientras tanto se presentan tales circunstancias que impiden en todo o en parte, o hacen más difícil o gravosa la adquisición del bien al cual se aspira en el día en que esté declarada la voluntad de la ley o esté pronta para despacharse la ejecución, se puede prevenir este peligro, o acelerando la ejecución en los límites permitidos en la ley ... o con otras resoluciones dirigidas a conservar el estado actual de cosas.*"

Señala que esas medidas especiales, determinadas por peligro o urgencia, se dictan con anterioridad a que esté declarada la voluntad concreta de la ley que garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación, como garantía de ésta, varían según la diversa naturaleza del bien que se pretende, y parten de la necesidad efectiva y real de alejar el temor de un daño jurídico. El derecho a la resolución cautelar es un derecho del Estado fundado en la necesidad general de la tutela del derecho.<sup>21</sup>

Las medidas cautelares se explican por el peligro de que las providencias de tutela jurisdiccional lleguen a aplicación demasiado tarde, de manera que

<sup>20</sup> Chiovena, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2008, tomo I, página 280.

<sup>21</sup> *Ibidem*, páginas 280 a 282.





quien pretenda tener un derecho transgredido o insatisfecho, puede alejar de sí, o limitar las consecuencias dañosas que de ello derivan, o tratar de obtener la satisfacción estimada, antes o sin haber obtenido al respecto, una declaración de certeza judicial definitiva,<sup>22</sup> en virtud de las medidas cautelares.

Son actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a solicitud de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas o mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo, que puede ser o no definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes, y para hacer eficaces las sentencias de los Jueces.<sup>23</sup>

Se trata de los mecanismos utilizados para impedir la realización de actos que pudieran hacer ilusorio el desenvolvimiento de un procedimiento y de su resultado, de manera que su objeto es asegurar, con anticipación provisoria, la eficacia del procedimiento y de la decisión favorable que pudiera dictarse en él.<sup>24</sup>

En este sentido, la actividad cautelar se dirige a asegurar el desenvolvimiento eficaz de los fines generales de la jurisdicción.<sup>25</sup>

### *Presupuestos*

La comprensión de las medidas cautelares no puede quedar cumplida, sin la intelección amplia de sus dos presupuestos fundamentales, la apariencia del derecho y el peligro en la demora.

<sup>22</sup> Redenti, Enrico, *Derecho procesal civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1957, tomo II, páginas 243 y 244.

<sup>23</sup> Podetti, J. Ramiro, *Tratado de las medidas cautelares*, Buenos Aires, tomo IV, "Derecho procesal civil comercial y laboral", Ediar Sociedad Anónima Editores, 1956, página 22.

<sup>24</sup> Cfr. Couture. Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, 3a. edición actualizada y ampliada por Ángel Landoni Sosa, Buenos Aires, Editorial Iztaccíhuatl, 2004, página 49.

<sup>25</sup> Liebman Enrico Tullio, *Manual de Derecho Procesal Civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, página 161.



### *Apariencia del derecho*

Las condiciones para la obtención de la medida cautelar son dos, a saber: La *apariencia de un derecho* y el *peligro de que este derecho aparente no sea satisfecho*.<sup>26</sup>

Calamandrei explica que para la función de prevención urgente, las providencias cautelares no requieren de un conocimiento complejo y profundo sobre la existencia del derecho que es objeto en la providencia principal, sino de la *apariencia del derecho*, que puede resultar a través de una cognición más expeditiva y superficial que la ordinaria, que se aleja de ésta, porque si la existencia del derecho se constituye en una certeza jurídica, ya no existe necesidad de la anticipación provisoria de la medida cautelar.<sup>27</sup>

La *apariencia del derecho*, conocida como *fumus boni iuris*, está determinada únicamente por un juicio de probabilidades y verosimilitud; no se trata de una declaración de la certeza de la existencia del derecho en la cuestión principal, sino que con un carácter hipotético, basta que, conforme a un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida, de manera que cuando la hipótesis se resuelve en la certeza, es señal de que la providencia cautelar ha agotado definitivamente su función.<sup>28</sup>

Al respecto, Chiovenda afirma que la urgencia de la medida cautelar no permite sino un examen completamente superficial (*summaria cognitio*), pero también respecto a esta condición, son distintos los casos particulares.<sup>29</sup>

Esto es, el Juez debe anticipar la tutela jurisdiccional, a partir de la probabilidad de la existencia del derecho afirmado en juicio, lo que constituye solamente una aproximación en mayor o menor grado, a la verdad ocurrida en determinado caso.

<sup>26</sup> Calamandrei, *Op.cit.*, páginas 40 a 43 y 77.

<sup>27</sup> *Ibidem*, páginas 77 y 78.

<sup>28</sup> *Ídem*.

<sup>29</sup> Chiovenda, *Op.cit.*, página 283.



Esa probabilidad también se sustenta en la comprobación de las afirmaciones examinadas conforme a un grado de confirmación menor que el exigido al producir una decisión definitiva.

En cuanto a la eficacia de los medios de prueba para acreditar la verosimilitud del *derecho*, Podetti afirma que tienen las mismas limitaciones existentes para probar el contrato o el hecho constitutivo de la obligación que se intenta resguardar.<sup>30</sup>

### *Peligro en la demora*

El segundo elemento, *periculum in mora*, es la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva. Obedece a la condición típica y distintiva de las medidas cautelares. Es necesario que, a causa del estado de peligro, la medida tenga carácter de *urgente*, porque si ésta se demorase, el daño temido se transformaría en daño efectivo, o se agravaría el ya ocurrido, de manera que la eficacia preventiva de la medida resultaría prácticamente anulada o disminuida.<sup>31</sup>

En ese mismo sentido, Podetti afirma que este requisito de las medidas cautelares es su razón de ser jurídica y, de hecho, que se consustancia con ellas.<sup>32</sup>

A los elementos de *prevención y urgencia*, debe añadirse la necesidad de que para obviar oportuna e interinamente el peligro de daño que amenaza el derecho, la tutela ordinaria se manifieste como demasiado lenta, de manera que en espera de la providencia definitiva, se deba proveer con carácter de urgencia, para impedir con medidas provisorias, que el daño temido se produzca o se agrave durante aquella espera, pues es la imposibilidad práctica de acelerar la emanación de la providencia definitiva, la que hace surgir el interés por el dictado de la medida provisoria, que anticipe provisoriamente los efectos de la

<sup>30</sup> Podetti, *Op.cit.*, páginas 55 y 56.

<sup>31</sup> Calamandrei, *Op.cit.*, páginas 40 y 41.

<sup>32</sup> Podetti, *Op.cit.*, página 58.



providencia definitiva. La justicia intrínseca de la providencia se resolverá más tarde, con la necesaria ponderación, en el procedimiento ordinario.<sup>33</sup>

Cuando en las relaciones sustanciales, la lesión del derecho ya ha tenido lugar y la providencia definitiva sólo puede ser reintegrativa, la providencia cautelar tiene en sí misma finalidad preventiva frente a la agravación del daño que, en unión al producido por la falta de razón, podría derivarse de la prolongación inevitable del procedimiento ordinario.<sup>34</sup>

Para Calamandrei,<sup>35</sup> existen dos tipos de *periculum in mora*, que es el peligro de infructuosidad y peligro en la tardanza de la providencia principal. En el primer aspecto, porque en las medidas cautelares que solamente tratan de suministrar anticipadamente los medios idóneos para conseguir que la declaración de certeza o la ejecución forzada del derecho se produzcan, la urgencia no es la satisfacción del derecho sino el aseguramiento preventivo de los medios aptos para determinar que cuando llegue la providencia principal, sea justa y prácticamente eficaz. En otros casos (providencia cautelar de decisión anticipada), la medida interina trata de acelerar en vía provisoria la satisfacción del derecho, porque el peligro en la demora está constituido, no por la temida desaparición de los medios necesarios para la formación o ejecución de la providencia principal, sino en la prolongación, a causa de las dilaciones del proceso ordinario, del estado de insatisfacción del derecho.

Así, el *periculum in mora* se refiere a la imposibilidad de esperar a la satisfacción del derecho alegado en juicio, por razones objetivas, concretas, actuales y graves,<sup>36</sup> que pueden frustrar la posibilidad de obtener la tutela específica del derecho. El peligro es objetivo, cuando se sustenta en elementos de la realidad. Es concreto, cuando no es meramente aleatorio o de ocurrencia hipotética. Es actual, cuando la infructuosidad de la tutela del derecho es inminente. Es grave, cuando es apta para colocar en riesgo el disfrute del derecho.

<sup>33</sup> Calamandrei, *Op.cit.*, páginas 42, 43 y 82.

<sup>34</sup> *Ibidem*, páginas 42 y 43.

<sup>35</sup> *Ibidem*, páginas 71 a 73.

<sup>36</sup> Mitidiero, Daniel, *Anticipación de tutela*, trad. de Renzo Cavani, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 115-117.



Podetti<sup>37</sup> afirma que a pesar de que el peligro en la demora es un requisito común en las medidas cautelares, en las que versan sobre bienes, destinadas a asegurar la futura ejecución (como en el embargo preventivo) el peligro está en la disminución, generalmente voluntaria y presumiblemente de mala fe, del patrimonio del deudor, lo cual justifica que la medida se sustancie *inaudita pars*.

En lo que se refiere a las medidas cautelares sobre las pruebas, el peligro dimana del propio elemento o fuente de la prueba.

Para el autor, existe una necesaria relación entre el peligro en la demora, como presupuesto y fundamento de las medidas precautorias, y la solvencia patrimonial del presunto obligado, de manera que mientras menor sea ésta, mayor será el peligro y viceversa.

También refiere que, aunque respecto del peligro se admite su prueba *prima facie*, debe ser objetivo, no un simple temor o aprensión del solicitante, sino derivado de hechos que puedan ser apreciados, por sus posibles consecuencias, aun por terceros.

En congruencia con esto, Chiovenda afirma que el Juez debe examinar si las circunstancias de hecho dan *serio* motivo para temer el suceso perjudicial, si el caso es urgente y es, por tanto, necesario proveer por vía provisional.<sup>38</sup>

### *Tramitación*

La Corte, al resolver la contradicción de tesis 415/2012, afirmó que:

*"Las medidas cautelares pueden tomarse antes de la iniciación del proceso o durante la tramitación del mismo, en tanto se dicta sentencia firme u ocurra otra circunstancia que le ponga fin. Una característica general del procedimiento para decretar esas providencias consiste en que se dictan sin audiencia de la contra-*

<sup>37</sup> Podetti, *Op.cit.*, páginas 58 a 61.

<sup>38</sup> Chiovenda, *Op.cit.*, páginas 282 y 283.



*parte y se ejecutan sin notificación previa, aun cuando el afectado puede impugnar posteriormente la medida.*"<sup>39</sup>

Esta particular sustanciación en que para adoptar una medida cautelar, se prescinde de la audiencia del destinatario o se pospone su intervención cuando ya haya quedado ejecutado, identificada por la doctrina como *inaudita altera parte*, ocurre en los siguientes supuestos: a) cuando escuchar a la parte contraria pueda colocar en riesgo la posibilidad de obtención de tutela específica del derecho, cuando la demora que genere el propio ejercicio del derecho de contradicción implique concretar la amenaza de daño irreparable o de difícil reparación o agravamiento injusto del daño experimentado por la parte, y b) cuando la audiencia de la parte contraria sea capaz de colocar en riesgo la eficacia de la anticipación de tutela, esto es, cuando la actuación de la contraparte sea capaz de frustrar el resultado que se pretende obtener con ella.<sup>40</sup>

En concordancia con ello, Podetti señala que en las medidas cautelares, al fundarse en la urgencia o temor de frustración del derecho, "*exigen disminuir o suprimir la instrucción y demorar la participación de uno de los interesados*".<sup>41</sup>

En ese sentido, las medidas cautelares se erigen en esos instrumentos que se encuentran en consonancia con el mandato constitucional de garantizar la plena ejecución de las resoluciones, a efecto de que no se torne inútil lo sentenciado, como lo exige el artículo 17, párrafo séptimo, de la Constitución General, que dice: "**Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones**".

*La Suprema Corte y el trámite de las providencias precautorias previstas en el Código de Comercio*

El Decimosexto (sic) Tribunal Colegiado acudió en apoyo a su argumentación, a la ejecutoria de la Corte, al resolver la contradicción de tesis 422/2018 (que

<sup>39</sup> *Ibíd.*, páginas 284 y 285.

<sup>40</sup> Mitidiero, Daniel, *Op.cit.*, p.106.

<sup>41</sup> Podetti, J.R., *Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, tomo IV, Tratado de las Medidas Cautelares, Ediar, Buenos Aires, 1956, p (sic).



retoma las consideraciones de la mencionada contradicción de criterios 415/2012). En ella, el Alto Tribunal se refirió a la providencia precautoria de retención de bienes. Así, destacó que:

"La tramitación de las providencias precautorias varía dependiendo del momento en que se intentan, ya sea como acto prejudicial o que se tramite ya iniciado el juicio. Como acto prejudicial, la retención de bienes se decretará de plano, sin citar a la persona contra la cual se pide, una vez que se satisfagan los requisitos legales previstos para tal efecto. Una vez iniciado el procedimiento, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio.

"...

"La providencia precautoria de embargo, como acto prejudicial, por disposición expresa del artículo 1177 del Código de Comercio, se decretará de plano, es decir, que la retención de los bienes conocidos que se hubieran señalado se ordenara sin ningún trámite preparatorio, siendo que su tramitación, decreto y ejecución se lleva a cabo sin citación de la parte contraria. Por su parte, en el diverso 1178 del ordenamiento legal citado, se reitera que ni para recibir la información necesaria, ni para dictar la providencia precautoria se citará a los afectados con ella, por tanto, la garantía de audiencia en este procedimiento se otorga hasta después de emitida y ejecutada la medida cautelar."

De esta ejecutoria queda claramente reconocido y acotado a la providencia precautoria prejudicial de retención de bienes, que se decreta de plano y sin citación de la parte destinataria, pero no resuelve el problema materia de esta colisión de criterios.

#### *Problema jurídico*

La decisión tiene vinculación con medidas que se refieren a las cosas y no a las personas.



En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 1168 del Código de Comercio,<sup>42</sup> los dos tipos de providencias precautorias consisten en la radicación de personas y la retención de bienes. En este último supuesto, cuando recae sobre bienes inmuebles, cuya propiedad sea susceptible de inscripción en algún registro público, la medida consistirá en la anotación sobre el mismo.

En el caso tratado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado, la providencia precautoria consistió en la inscripción registral de la demanda en los folios reales de los inmuebles sujetos al juicio; en el asunto resuelto por el Decimosexto (sic) Tribunal, versó sobre la retención de bienes (embargo de cuentas financieras). Ambos casos convergen en que las medidas versan sobre cosas y la anotación registral de la demanda, guarda identidad jurídica con la retención de bienes inmuebles susceptibles de anotación en el Registro Público sobre la providencia precautoria. Ninguna versa sobre la radicación de persona alguna ni guarda identidad con este supuesto.

Por ende, se prescinde de dirimir sobre el caso de radicación de persona, al que ninguno de los tribunales atendió para confrontar el contenido de lo previsto en el artículo 1172 del Código de Comercio que reza:

<sup>42</sup> **Artículo 1168.** En los juicios mercantiles únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias, previstas en este código, y que son las siguientes:

**"I.** Radicación de persona, cuando hubiere temor fundado de que se ausente u oculte la persona contra quien deba promoverse o se haya promovido una demanda. Dicha medida únicamente tendrá los efectos previstos en el artículo 1173 de este código;

**"II.** Retención de bienes, en cualquiera de los siguientes casos:

**"a)** Cuando exista temor fundado de que los bienes que se hayan consignado como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercitar una acción real, se dispongan, oculten, dilapiden, enajenen o sean insuficientes, y

**"b)** Tratándose de acciones personales, siempre que la persona contra quien se pida no tuviere otros bienes que aquellos en que se ha de practicar la diligencia, y exista temor fundado de que los disponga, oculte, dilapide o enajene.

"En los supuestos a que se refiere esta fracción, si los bienes consisten en dinero en efectivo o en depósito en instituciones de crédito, u otros bienes fungibles, se presumirá, para los efectos de este artículo, el riesgo de que los mismos sean dispuestos, ocultados o dilapidados, salvo que el afectado con la medida garantice el monto del adeudo.

"Tratándose de la retención de bienes cuya titularidad o propiedad sea susceptible de inscripción en algún registro público, el Juez ordenará que se haga la anotación sobre el mismo."

*Artículo reformado D.O.F. 10-01-2014*





"Artículo 1172. Si la radicación de persona se pide al tiempo de presentar la demanda, bastará la petición del actor y el otorgamiento de la garantía a que se refiere el artículo anterior para que se decrete y se haga al demandado la correspondiente notificación."

Este precepto se refiere al caso de la medida solicitada con la demanda, pero no fue utilizado ni implicado en la argumentación de las decisiones enconadas de ambos tribunales, por lo cual no es válido dirimir esta contradicción de criterios en relación con la radicación de persona solicitada al mismo tiempo que la presentación de la demanda.

Apuntado lo anterior, la retención de bienes prevista como providencia precautoria prejudicial, conforme a lo descrito por la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 415/2012, consiste en poner en conocimiento de la ejecutada, mediante la notificación legal que corresponda, que se ha ordenado la retención de los bienes especificados por el ejecutante.

Asimismo, la Corte precisó que, con motivo de esa notificación, la ejecutada tiene derecho a expresar lo que a su derecho convenga para inconformarse con la medida, como lo prevé el segundo párrafo del artículo 1179 del Código de Comercio,<sup>43</sup> así como consignar el valor u objeto reclamado, dar fianza o garantizar con bienes raíces distintos a los afectados, pero suficientes para cubrir el valor de lo reclamado, para lograr el levantamiento de la medida precautoria; donde también podrá cuestionar si el solicitante cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 1175 del Código de Comercio,<sup>44</sup> así como si las

<sup>43</sup> **Artículo 1179.** Una vez ordenada la radicación de persona o practicada la retención de bienes, y en su caso, presentada la solicitud de inscripción de éste en el Registro Público correspondiente, se concederán tres días al afectado para que manifieste lo que a su derecho convenga. "Si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, da fianza o garantiza con bienes raíces suficientes el valor de lo reclamado, se levantará la providencia que se hubiere dictado." *Artículo reformado D.O.F. 10-01-2014*

<sup>44</sup> **Artículo 1175.** El Juez deberá decretar de plano la retención de bienes, cuando el que lo pide cumpla con los siguientes requisitos:  
"I. Pruebe la existencia de un crédito líquido y exigible a su favor;  
"II. Exprese el valor de las prestaciones o el de la cosa que se reclama, designando ésta con toda precisión;  
"III. Manifieste, bajo protesta de decir verdad, las razones por las cuales tenga temor fundado de que los bienes consignados como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercitar la acción real



pruebas ofrecidas son idóneas para demostrar esos supuestos, todo esto, dentro de los tres días siguientes a la notificación practicada de la retención de bienes, y ante el propio Juez que otorgó la medida. Posteriormente, el solicitante de la medida deberá acreditar ante el juzgador que la concedió, la presentación de la demanda ante el Juez competente, y en caso de que no se cumpla lo anterior, ésta deberá ser revocada de oficio, es decir, incluso aunque no la pida la persona contra la que se decretó.

Este trámite prejudicial para el dictado de la providencia precautoria de retención de bienes prescinde de la citación de la parte destinataria, cuya intervención es posterior a la ejecución de la providencia.

Ciertamente, los tribunales contendientes adoptaron posiciones encontradas para aceptar que el dictado de las providencias precautorias (fuera del caso típico cuando son pedidas en forma prejudicial) deba o no tener intervención el destinatario de la medida, en vista de que se haya pedido iniciado el juicio con la presentación de la demanda (Decimosexto (sic) Tribunal) o que esa solicitud sea anterior a la integración de la relación jurídica procesal, esto es, una vez efectuado el emplazamiento (Decimocuarto (sic) Tribunal).

Sin embargo, la solución debe encontrarse en el derrotero de la Constitución: con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de dar plena eficacia o ejecución a lo sentenciado, que es lo que explica y justifica la existencia misma de la tutela cautelar, dentro de las cuales se encuentran concebidas las providencias precautorias.

---

serán ocultados, dilapidados, dispuestos o enajenados. En caso de que dichos bienes sean insuficientes para garantizar el adeudo, deberá acreditarlo con el avalúo o las constancias respectivas; "IV. Tratándose de acciones personales, manifieste bajo protesta de decir verdad que el deudor no tiene otros bienes conocidos que aquellos en que se ha de practicar la diligencia. Asimismo, deberá expresar las razones por las que exista temor fundado de que el deudor oculte, dilapide o enajene dichos bienes, salvo que se trate de dinero en efectivo o en depósito en instituciones de crédito, o de otros bienes fungibles, y "V. Garantice los daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida precautoria al deudor, en el caso de que no se presente la demanda dentro del plazo previsto en este código o bien porque promovida la demanda, sea absuelta su contraparte. "El monto de la garantía deberá ser determinado por el Juez prudentemente, con base en la información que se le proporcione y cuidando que la misma sea asequible para el solicitante." *Artículo reformado D.O.F. 10-01-2014*



Efectivamente, que una providencia precautoria se pida antes o después de iniciado un juicio o de integrada la relación jurídica procesal, no altera, modifica o varía el objetivo ni la finalidad a la que responde la naturaleza cautelar de aquéllas, que es evitar que lo sentenciado se torne ineficaz y, por tanto, se traduzca en ilusoria la justicia intrínseca obtenida de la justicia administrada por el Estado.

El peligro en la demora inherente a la actividad jurisdiccional que debe desarrollarse para dictar la providencia principal o sentencia sobre la relación sustantiva, es la misma que debe tutelarse cautelarmente, con independencia del momento en que se pida, siempre que sea antes de la emisión del fallo.

El riesgo de frustrar la ejecución de la sentencia que subyace y justifica la providencia precautoria (satisfechos los requisitos de procedencia), es el mismo cualquiera sea el tiempo en que se pida, ante el temor fundado de que sean ocultados, dilapidados, enajenados o dispuestos por la persona contra quien se enderece la demanda.

Por tanto, la respuesta debe encontrarse en la interpretación sistemática, teleológica y funcional de los artículos 1177, 1178 y 1179 del Código de Comercio.

Los mencionados preceptos legales disponen:

"Artículo 1177. Las providencias precautorias establecidas por este código podrán decretarse, tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo. En el primero de los casos, la providencia se decretará de plano, sin citar a la persona contra quien ésta se pida, una vez cubiertos los requisitos previstos en este ordenamiento. En el segundo caso, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio."

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"Artículo 1178. Ni para recibir la información ni para dictar una providencia precautoria se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en este código."



(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"Artículo 1179. Una vez ordenada la radicación de persona o practicada la retención de bienes, y en su caso, presentada la solicitud de inscripción de éste en el Registro Público correspondiente, se concederán tres días al afectado para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, da fianza o garantiza con bienes raíces suficientes el valor de lo reclamado, se levantará la providencia que se hubiere dictado."

Una lectura gramatical de los artículos transcritos distingue, como lo hizo la Corte, en que las medidas pueden pedirse en dos momentos, en forma pre-judicial y después de iniciado el juicio.

Sin embargo, la interpretación literal o gramatical es insuficiente para resolver el problema sobre la citación del destinatario de la medida, cuando se solicita junto con la demanda inicial del juicio.

En efecto, Vernengo refiere que *"la interpretación literal es básicamente un procedimiento destinado a determinar un sentido socialmente admisible de ciertas palabras. Pero sea cual fuere el sentido que le otorguemos a este método, es claro que no se agota en él la tarea del intérprete puesto que el sentido gramatical de las palabras no proporciona la necesaria comprensión de las conductas que describen, que siempre deben ser analizadas dentro del sistema del cual forman parte"*.<sup>45</sup>

Por su parte, Tarello señala que la interpretación teleológica responde a que la hipótesis del legislador provisto de fines, esto es, que el enunciado normativo debe atribuírsele el significado que corresponde al fin propio de la ley.<sup>46</sup>

Guastini enseña que *"se dice sistemática toda interpretación que manifieste elegir el significado de una determinada disposición de su colocación en el sis-*

<sup>45</sup> Citado por Aseff, L.M., *La Interpretación de la Ley y otros textos críticos de teoría general*, Editorial Juris, Argentina, 2004, p. 79.

<sup>46</sup> Tarello, G., *La interpretación de la ley*, Palestra Editores, Lima, 2013, p. 332.



*tema de derecho: a veces, en el sistema jurídico en su conjunto ... en el conjunto de disposiciones que regulan determinada materia o que se refieren a una determinada institución".<sup>47</sup>*

De lo que se sigue, que el tenor de las disposiciones legales no se acota a su sola lectura literal o gramatical, sino que deben comprenderse dentro del sistema e institución jurídica al que pertenece, a cuya finalidad responde el quehacer legislativo que la implementó.

Véase el problema del método literal:

El artículo 1177 literalmente dispone que cuando se dicte en forma prejudicial, se hará sin citación de la parte contra quien se pide; pero cuando se pide iniciado el juicio, se debe sustanciar incidente. En este supuesto, el tenor literal no alude al momento en que deba darse la citación al eventual ejecutado; de ahí que con base en la literalidad del precepto no permita resolveré (sic) esta problemática.

Por su parte, el artículo 1178 contiene dos enunciados normativos. En su primera parte establece, en forma imperativa, una prohibición: que no se citará a persona contra quien se pide una medida. En la segunda, a su vez, hace una salvedad a esa prohibición de citar al destinatario de la medida, cuando sea pedida iniciado el juicio. Esta porción normativa, a diferencia de la imperativa prohibición, se traduce en una permisión, esto es, cuando se pide la medida iniciado en el juicio, no está prohibida la citación del afectado, luego, se encuentra permitida, o incluso mandatada; pero tampoco de tal literalidad se desprende solución al presente problema porque no dice en qué momento específico debe hacerse tal citación.

Así, lo relevante es que el tenor literal de los artículos 1177 y 1178 no regulan el momento en que procede darse la citación, cuando no se pide en forma prejudicial. Ninguna de sus porciones normativas dispone literal o gramatical-

---

<sup>47</sup> Guastini, R., *Interpretar y argumentar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 289 y 290.



mente que deba concederse **previa** citación del afectado para la emisión de la providencia precautoria; ni siquiera en una interpretación literal *ad contrarium*.

Por otra parte, una lectura literal y aislada de la primera parte del artículo 1178, no sería plausible, pues la prohibición normativa excluiría toda audiencia o intervención del ejecutado, antes o después de la traba de la medida, lo que se contrapondría con lo previsto en el artículo 1179, que preceptúa **que una vez ejecutada la medida**, el afectado gozará de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Lo cual permite evidenciar que el método literal resulta insuficiente, como lo enseña la doctrina y lo constatan las propias disposiciones materia de análisis, para resolver sobre el momento de la citación cuando la medida se pide con la demanda inicial.

Esa insuficiencia de la interpretación literal de la normativa, sin embargo, no requiere pasar sin más de una interpretación conforme o de realizar un control constitucional de la norma, pues la interpretación teleológica y sistemática, a la luz del mandato constitucional referido, permiten resolver la problemática. No hay una porción normativa que mandate audiencia previa a las medidas precautorias para realizar un ejercicio de control normativo o convencional, ni es necesario, por eso mismo, considerar que se precisa de la interpretación conforme (en sentido estricto); que no es lo mismo que interpretar la ley a la luz de los derechos constitucionales (interpretación conforme, en sentido amplio).

Así las cosas, el artículo 1178 que resultó relevante en la definición de las posturas antagónicas, no es por sí mismo definitorio de la solución, ni admite una lectura gramatical, que tampoco resuelve el problema.

Este precepto, en interpretación sistemática con los artículos 1177 y 1179, no admite enunciado jurídico que tenga como consecuencia estimar que la emisión de la providencia precautoria de retención de bienes requiera de conferir **previa** audiencia a la parte contra quien se pide.

Este resultado interpretativo se contrapone a lo previsto en el artículo 1179, así como a la naturaleza de las medidas cautelares, dentro de las cuales se encuen-



tra esta providencia precautoria, y sobre todo desatiende la finalidad para la que se encuentran dispuestas, esto es, para garantizar o asegurar la efectividad de lo sentenciado, como lo mandata el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de ejecutar la sentencia plenamente, en términos de lo previsto por el artículo 17, párrafos segundo y séptimo, constitucionales.

Es así, porque la emisión de las providencias precautorias, en forma unilateral, sin **previa** citación de la parte contraria, encuentra justificación en los casos de que, de conferirse o darle intervención, pueda significar: (i) que escucharlo coloque en riesgo la posibilidad de obtener la tutela cautelar, pues el derecho de contradicción materializaría o concretaría la amenaza de daño irreparable o de difícil reparación o agravamiento injusto del daño experimentado por la parte, o (ii) cuando la audición de la parte contraria sea capaz de colocar en riesgo la eficacia de la anticipación de tutela, esto es, cuando la actuación de la contraparte sea capaz de frustrar el resultado que se pretende obtener con ella.

Darle intervención con anticipación o previamente al pretendido ejecutado, es simplemente propiciar lo que se quiere evitar, que éste disponga de su patrimonio y torne eventualmente estéril o ineficaz el fallo que pueda estimar la pretensión principal ejercida.

Esta interpretación tampoco tiene asidero constitucional, pues se desconoce el carácter cautelar de las providencias precautorias, como medida necesaria exigida por el artículo 17, párrafo séptimo, constitucional, para asegurar o garantizar la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales, esto es, para dar efectividad a la justicia administrada, en consonancia con la tutela jurisdiccional.

En cambio, una interpretación sistemática de los preceptos referidos, teleológica en atención a la razón de ser de esta figura procesal y funcional, que ponga en el centro generar condiciones para facilitar o garantizar la efectividad o ejecución de las resoluciones judiciales, que es precisamente la naturaleza de las medidas cautelares, admite sostener que la intervención de la parte que debe soportar la medida, que sin duda debe darse, en términos de lo preceptuado en el artículo 1179, es posterior a su ejecución, para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con la medida decretada. Esto es, la audien-



cia es posterior y no previa al dictado de la providencia precautoria, pues de esa manera, la retención de bienes cumple su carácter de instrumento procesal tendiente a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que esa sentencia tenga eficacia práctica.

Con ello, la providencia precautoria, sin interesar el momento en que se pida, ya antes o durante el juicio, cumplirá como medida necesaria exigida al Estado, para que los fallos sean cumplidos ejecutados, porque la efectividad de las sentencias depende de su ejecución.

No debe olvidarse que las medidas cautelares se justifican por el peligro de que la sentencia de mérito o estimatoria, llegue demasiado tarde y, por ende, responden a evitar que el derecho ejercido (el buen derecho aparente) quede insatisfecho y aleja o limita las consecuencias dañosas de dicha demora; o evita que el daño temido se transforme en daño efectivo.

Tratándose particularmente de medidas relacionadas con los bienes contra quien se piden, las providencias precautorias se encuentran destinadas a asegurar la futura ejecución (embargo preventivo), pues el peligro reside en la disminución patrimonial del deudor, generalmente voluntaria y presuntamente de mala fe, que justifique se (sic) la medida se sustancie sin audiencia de la parte.<sup>48</sup>

Por consiguiente, las disposiciones legales contenidas en los artículos 1177, 1178 y 1179 del código mercantil, deben ser interpretadas en el sentido de que en cualquier tiempo en que se pida una providencia precautoria (retención de bienes), antes o ya iniciado el juicio, la citación de la parte contraria debe realizarse con posterioridad a su ejecución.

Así, la circunstancia de que los artículos 1177 y 1178 aludan a la sustanciación incidental, cuando la providencia precautoria no se realice previamente a la presentación de la demanda inicial del juicio, no significa que la apertura incidental responda a conferir la previa audiencia de la persona contra quien se

<sup>48</sup> Vid. Nota, supra 34.





pide la medida. Esto es, la diferencia relevante entre la medida prejudicial y la que se pide con la demanda o una vez iniciado el juicio, no radica en que en una la audiencia sea previa, y en otra posterior; sino, más bien, en que una se resuelve de plano y sin más; y la otra exige la apertura del incidente; y es lógico que en la prejudicial no se exija atento a lo muy efímero de su vigencia; que, a su vez, lleva a que ello sea posible discutirlo, una vez iniciado el juicio.

Esto es, dicha incidencia no está regulada en la fase pre-judicial, por lógica, por lo breve del plazo para demostrar la presentación de la demanda inicial dentro de los tres días siguientes al de haberse ejecutado la medida, en términos del ordinal 1181 del Código de Comercio, y ese mismo lapso es el que se le concede al destinatario de la providencia para manifestar lo que a su derecho convenga, conforme al numeral 1179.

Luego, frente a la ejecución de la medida en cualquier momento en que se haya ejecutado la providencia precautoria, dentro del plazo de tres días, el ejecutado tiene derecho a expresar lo que a su derecho convenga en forma incidental, para inconformarse con la medida, como lo prevé el segundo párrafo del artículo 1179 del Código de Comercio, así como consignar el valor u objeto reclamado, dar fianza o garantizar con bienes raíces distintos a los afectados, pero suficientes para cubrir el valor de lo reclamado, para lograr el levantamiento de la medida precautoria; donde también podrá cuestionar si el solicitante cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 1175 del Código de Comercio, así como si las pruebas ofrecidas son idóneas para demostrar esos supuestos, todo esto, dentro de los tres días siguientes a la notificación practicada de la retención de bienes, y ante el propio Juez que otorgó la medida.

El tratamiento incidental por cuerda o cuaderno separado, se explica en palabras de Martínez Botos, para un mejor orden del proceso, pues constituye una ventaja separar el material específico de las restantes piezas del expediente, *"lo que redundará en una más rápida tramitación, impidiendo el entorpecimiento mutuo de ambos continentes"*.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Martínez Botos, R., *Medidas Cautelares*, Universidad, Buenos Aires, 1999, p. 171.



Además, el citado autor agrega que el incidente permite la reserva de las actuaciones, en consonancia con el principio de unilateralidad, procurándose que el conocimiento del afectado acaezca una vez efectivizada la medida.<sup>50</sup>

Reserva de actuaciones que, siguiendo a Falcón, tiene por objeto el cumplimiento de la medida sin la intervención de la contraria, con lo que se evita el entorpecimiento por el perjudicado con ella.<sup>51</sup>

Así, la sustanciación incidental no ejerce otra finalidad que ordenar de mejor manera el procedimiento para que los aspectos relativos a la providencia se lleven en cuaderno por separado, pero ese trámite no importa agravar o modificar los requisitos de procedencia para decretar la retención de bienes, conforme a los artículos 1168 y 1175 del Código de Comercio, ni que deba sustanciarse un sumarísimo procedimiento de cognición con la parte contraria, pues perdería toda utilidad dicha providencia precautoria y tornaría inefectivo el derecho materia de la futura sentencia de mérito o estimativa.

Pues las exigencias para decretarlas se encuentran en función de lo que Calamandrei ha reconocido en cuanto a que la función de prevención urgente de las providencias cautelares, no exige la certeza del derecho, que implicaría una larga investigación. En lugar de ello, se exige la apariencia del derecho, que resulta más expedita y superficial a la ordinaria.

En ese sentido, explica que la cognición cautelar del derecho se circunscribe a un juicio de probabilidad y de verosimilitud: "*basta que, según un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho en sentido favorable a aquel que solicita la medida cautelar*". Así, esta declaración no tiene (en todos los casos) valor de certeza, sino de hipótesis.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> *Ibíd.* Referido por Martínez Botos.

<sup>52</sup> Calamandrei, P., *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Librería El Foro, Buenos Aires, 1996, p. 77.



El tratadista puntualiza:

*"Sí para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud."*

En el mismo sentido, Priori Posada refiere que *"la determinación de la apariencia de fundabilidad de la pretensión no resiste un profundo análisis ni una concienzuda y detenida valoración de los medios de prueba"*; la providencia pretende excluir ese riguroso estudio. El análisis no puede ser un juicio de certeza propio del juicio principal, sino debe estar basado en la probabilidad de que se obtenga la estimación de la pretensión.<sup>53</sup>

También Podetti señaló que la comprobación o prueba plena de la existencia de un derecho requiere de una instrucción suficientemente extensa para formar convicción del Juez, además del contradictorio, esto es, la participación de la contraparte o posibilidad de concurrir en el interés del litigio, pero en las medidas cautelares, al fundarse en la urgencia o temor de frustración del derecho, *"exigen disminuir o suprimir la instrucción y demorar la participación de uno de los interesados"*. La comprobación de la existencia del derecho debe proporcionar verosimilitud.<sup>54</sup>

Bajo ese contexto, el cumplimiento de los requisitos para la retención de bienes se mantiene en idéntica situación, de comprobar solamente frente al Juez el grado de verosimilitud o de juicio de probabilidad o hipotética, de que es posible o razonable que se estima la pretensión de fondo. Lo que no varía si se pide una vez presentada la demanda inicial del juicio.

Por ende, en el mencionado incidente cuando ya se haya presentado la demanda inicial del juicio, la citación de la contraparte se realizará en términos de

<sup>53</sup> Priori Posada, G.F., *La Tutela Cautelar. Su configuración como derecho fundamental*, Ara Editores, Lima, 2006, p. 73.

<sup>54</sup> Podetti, J.R., *Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, tomo IV, Tratado de las Medidas Cautelares, Ediar, Buenos Aires, 1956, p. 54



lo previsto por el ordinal 1179, esto es, una vez ejecutada la providencia precautoria, para que sea escuchado en relación a la misma.

En las narradas circunstancias, este Pleno de Circuito considera que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

**RETENCIÓN DE BIENES. PARA CUMPLIR SU FINALIDAD CAUTELAR DE ASEGURAR LA EFICACIA DE LA SENTENCIA, DEBE PROVEERSE EN EL INCIDENTE, PREVIAMENTE A LA CITACIÓN DE SU DESTINATARIO, AUN CUANDO SE PIDA CON LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**Hechos:** Los asuntos resueltos por los tribunales contendientes abordaron un problema común, consistente en determinar el trámite que debe tramitarse una providencia precautoria solicitada junto con el escrito inicial de demanda del juicio. Uno de ellos estimó que debe sustanciarse en forma incidental, con audiencia previa del afectado. El otro no lo consideró así, porque no había quedado integrada la relación procesal, ya que todavía no se emplazaba al demandado.

**Criterio:** Una interpretación sistemática, teleológica y funcional de los artículos 1177, 1178 y 1179 del Código de Comercio, a la luz del derecho a la efectividad de la sentencia y su plena ejecución, lleva a que en el incidente en que se decrete una providencia precautoria de retención de bienes, la citación de su destinatario se deba realizar después de la ejecución de la medida.

**Justificación:** La tutela judicial efectiva, en su vertiente de ejecución de sentencias, impone el deber al Estado de adoptar medidas para la plena ejecución de sus resoluciones, entre las cuales se encuentran las medidas cautelares, que responden a la buena apariencia del derecho exigido y el peligro en la demora por el tiempo en que tarde la emisión de la sentencia estimatoria. Por ende, las providencias precautorias tendentes a garantizar la eficacia de la sentencia que recaen sobre bienes de su destinatario, deben dictarse en forma unilateral, sin citación previa, a quien se le conferirá el derecho de audiencia posterior a su ejecución, porque de otra manera, se frustraría la finalidad de la providencia y se materializaría el riesgo que se teme, lo que haría ineficaz la sentencia que se dicte.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Primer Circuito, conforme al considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.

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

**Notifíquese.** Remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspscjnssga@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 once votos de las Magistradas y los Magistrados, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Amparo Hernández Chong Cuy (ponente), Adalberto Eduardo Herrera González, Hortencia María Emilia Molina de la Puente, Judith Moctezuma Olvera, Manuel Ernesto Saloma Vera,<sup>55</sup> Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Gonzalo Hernández Cervantes, Gonzalo Arredondo Jiménez y Fernando Rangel Ramírez. Disidentes: Ma. del Refugio González Tamayo (presidenta), Iliana Fabricia Contreras Perales, María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Fortunata Florentina Silva Vásquez y Alejandro Sánchez López, quien formuló voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 1, 3, 9, 110 y 113 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.**

<sup>55</sup> Votó con la ponencia originaria presentada en sus términos.



**Nota:** La tesis de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. LA SOLICITUD DE ASEGURAMIENTO DE BIENES POR PARTE DE AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE ORDENARSE CON MOTIVO DE UNA PROVIDENCIA PRECAUTORIA DICTADA ANTES DE INICIADO EL JUICIO (ARTÍCULO 142 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO)." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación 1a./J. 14/2020 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo III, agosto de 2020, página 2512, con número de registro digital: 2021987.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) y aislada 1a. CCXXXIX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Alejandro Sánchez López en la contradicción de tesis 21/2022.

En sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil veintidós, este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito resolvió, por mayoría de votos, el asunto identificado al rubro, respecto del cual, de manera respetuosa, me aparto de las consideraciones que la sustentan, sobre la base de los siguientes razonamientos:

El *thema decidendum* en la presente contradicción de tesis consiste en determinar si la providencia precautoria, relativa a la retención de bienes solicitada junto con la demanda, debe o no sustanciarse incidentalmente **con citación previa** de la persona contra quien se pide.

En la sentencia de la mayoría se determinó que la aplicación literal del artículo 1178 del Código de Comercio, se contraponen a la naturaleza de las medidas cautelares, dentro de las cuales se encuentra la providencia precautoria relativa a la retención de bienes, por lo que su contenido no responde a una interpretación sistemática y teleológica del precepto en relación con los diversos 1177 y 1179 del referido ordenamiento. Además que, de considerarlo así, se desatendería la finalidad para la que se encuentra dispuesta este tipo de medidas, consistente en asegurar la efectividad de lo sentenciado, en conformidad con el derecho a una tutela judicial efectiva, en términos de lo previsto en los párrafos segundo y séptimo del artículo 17 constitucional.



Por lo tanto, de una interpretación conforme con los postulados constitucionales, en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se concluye que la intervención de la parte que debe soportar la medida debe ser posterior y no previa al dictado de la providencia precautoria.

Los motivos de disenso respecto de esa decisión se encaminan, en lo sustancial, a cuestionar el tipo de técnica argumentativa empleada en la presente contradicción, específicamente en relación con la aplicación de la interpretación conforme.

Esto es así, porque aun cuando considero que un ejercicio interpretativo de esta naturaleza puede resultar adecuado para resolver el presente asunto, por la manera en que fue utilizado, podría implicar una alteración al contenido de la norma general a interpretar, lo que no es válido. Me explico:

El artículo 10. constitucional impone a los juzgadores la obligación de ejercer un control constitucional, en el sentido de que, antes de aplicar una ley deben cerciorarse que su contenido no vulnere los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental.

Al respecto, en atención al principio de conservación de la norma *favor legis*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en los casos del referido ejercicio del control constitucional, previamente a expulsar del ordenamiento jurídico un precepto, es necesario realizar una *interpretación conforme* del mismo con la finalidad de evitar su sacrificio y mantenerlo dentro del sistema, pero con una comprensión que sea compatible con los contenidos de dicha norma fundamental.<sup>1</sup>

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> ha sustentado que la *interpretación conforme* encuentra su límite en la voluntad del legislador; es decir, puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley **no conlleve una distorsión o una separación de su texto**, sino una

<sup>1</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 37/2017, emitida por la Primera Sala del Más Alto Tribunal, titulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.". Registro digital: 2014332. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 239. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>2</sup> "INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.". Registro digital: 2014204. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: P. II/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 161. Tipo: Aislada.



atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa analizada, la cual se sustenta en una presunción general de validez.

Esto es así, porque los métodos o cánones de interpretación no se encuentran exentos de respetar los principios democráticos de división de poderes y de legalidad, por lo que este ejercicio argumentativo no faculta al juzgador a sustituir la voluntad del legislador. Supuesto en el cual, si la norma claramente revela la voluntad del legislador y ésta vulnera algún derecho fundamental, la respuesta es que se excluya del sistema y no que se interprete en definitiva.

Lo anterior denota, entonces, que la *interpretación conforme* únicamente procede cuando la voluntad de legislador no ha quedado plasmada en el texto de la ley de manera clara, porque de lo contrario, se incurre en el peligro de falsear la ley a través de un ejercicio argumentativo.

Así, para llevar a cabo una interpretación de este tipo es menester, en primer lugar, que la norma jurídica que vulnere los derechos fundamentales admita, al menos, dos posibles significados; y, en segundo término, el juzgador elegirá, con sujeción al principio *pro persona*, la interpretación más amplia o más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e, inversamente, la más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos. Es decir, ante la existencia de varias posibilidades de interpretación a un mismo texto normativo, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.<sup>3</sup>

En el caso, en la sentencia de la mayoría no se demuestra que el supuesto normativo analizado admita al menos dos interpretaciones; sino que sobre la base de que su aplicación literal viola el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en su vertiente de efectividad de las sentencias, en relación con la naturaleza de la figura jurídica analizada, **se descarta su aplicación sin expulsarlo del sistema**, al concluir que la citación de la parte a quien se le impone la medida, siempre se realizará en términos de lo previsto en el artículo 1179 del Código de Comercio, esto es, con posterioridad a la ejecución de la providencia precautoria.

<sup>3</sup> Véase la tesis 1a. CCLXIII/2018 «(10a.)», de la Primera Sala titulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.". Registro digital: 2018696. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXIII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 337. Tipo: Aislada.





Motivos por los cuales estimo que el ejercicio interpretativo empleado en esa resolución carece de validez argumentativa. Sin embargo, considero que si se estructurara de otra manera, la premisa fundamental propuesta podría encontrar plena justificación.

Los artículos 1177, 1178 y 1179 del Código de Comercio disponen:

**"Artículo 1177.** Las providencias precautorias establecidas por este código podrán decretarse, tanto como actos prejudiciales, como después de iniciado cualquiera de los juicios previstos en el mismo. En el primero de los casos, la providencia se decretará de plano, sin citar a la persona contra quien ésta se pida, una vez cubiertos los requisitos previstos en este ordenamiento. En el segundo caso, la providencia se sustanciará en incidente, por cuerda separada, y conocerá de ella el Juez o tribunal que al ser presentada la solicitud esté conociendo del negocio."

**"Artículo 1178.** Ni para recibir la información ni para dictar una providencia precautoria se citará a la persona contra quien ésta se pida, salvo que la medida se solicite iniciado cualquiera de los juicios previstos en este código."

**"Artículo 1179.** Una vez ordenada la radicación de persona o practicada la retención de bienes, y en su caso, presentada la solicitud de inscripción de éste en el Registro Público correspondiente, se concederán tres días al afectado para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, da fianza o garantiza con bienes raíces suficientes el valor de lo reclamado, se levantará la providencia que se hubiere dictado."

Como se observa de su contenido, los referidos preceptos arrojan los siguientes elementos:

- Las medidas precautorias podrán decretarse en dos momentos: i) como actos prejudiciales y ii) después de iniciado el juicio.
- En los actos prejudiciales la providencia se decretará de plano, **sin citación del afectado.**
- Cuando se solicite una vez iniciado el juicio, la providencia se sustanciará incidentalmente.



- Para dictar la providencia no se citará a la persona contra quien se pida, **salvo que la medida se solicite iniciado el juicio.**
- Una vez ordenada la medida cautelar se concederán tres días al afectado, para que manifieste lo que a su derecho convenga.
- Si el afectado garantiza el valor de lo reclamado, se levantará la providencia.

De lo anterior se advierte que en relación con la imposición de las medidas precautorias, la ley prevé dos supuestos distintos: el primero, cuando la providencia se solicite como acto prejudicial, en el cual se decretará de plano y sin citación del afectado. El segundo, cuando la providencia se solicite en el juicio, se sustanciará incidentalmente y **con citación del afectado.**

Este segundo supuesto, que es el analizado esencialmente en la presente contradicción, admite al menos tres posibles interpretaciones:

- 1) Que la citación se realice con anterioridad a proveer sobre la medida.
- 2) Que la citación se realice **con posterioridad** a la imposición de la medida, sobre la base de que ninguno de los preceptos analizados impone que la citación debe hacerse de manera previa al decretamiento de la providencia, con sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 21/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación titulada: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSISTUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.",<sup>4</sup> concatenado con el artículo 1179 del ordenamiento mercantil citado, en el sentido de que una vez otorgada la medida se concederán tres días al afectado para que manifieste lo que a su derecho convenga.
- 3) Que en el incidente existan dos momentos para el decretamiento de la providencia cautelar, con una estructura similar a la que rige con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo. En el primero se emitiría una determinación provisional **sin citación**, y en un segundo momento, se resolvería en definitiva sobre la providencia cautelar, la cual se emitiría una vez desahogada la vista prevista en el artículo 1179 del ordenamiento invocado, esto es, **una vez que ya se hubiere realizado la citación.**

<sup>4</sup> Registro digital: 196727. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias constitucional y común. Tesis: P./J. 21/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VII, marzo de 1998, página 18. Tipo: Jurisprudencia.



Al respecto, considero que tanto la segunda como la tercera interpretación soslayarían el problema indicado en la presente contradicción de criterios, **porque sin excluir lo dispuesto por el legislador**, sino con apego a lo que éste previó en las normas aplicables, se adecuaría el texto normativo para no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, pues se interpretaría en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano.

De esta manera, considero que las razones expuestas son suficientes y justifican el sentido de mi disidencia.

**En términos de lo previsto en los artículos 1, 3, 9, 110 y 113 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. 37/2017 (10a.) y aisladas P. II/2017 (10a.) y 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RETENCIÓN DE BIENES. PARA CUMPLIR SU FINALIDAD CAUTELAR DE ASEGURAR LA EFICACIA DE LA SENTENCIA, DEBE PROVEERSE EN EL INCIDENTE, PREVIAMENTE A LA CITACIÓN DE SU DESTINATARIO, AUN CUANDO SE PIDA CON LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Hechos: Los asuntos resueltos por los tribunales contendientes abordaron un problema común, consistente en determinar el trámite de una providencia precautoria solicitada junto con el escrito inicial de demanda del juicio. Uno de ellos estimó que debe sustanciarse en forma incidental, con audiencia previa del afectado. El otro no lo consideró así, porque no había quedado integrada la relación procesal, ya que todavía no se emplazaba al demandado.

Criterio jurídico: Una interpretación sistemática, teleológica y funcional de los artículos 1177, 1178 y 1179 del Código de Comercio, a la luz del derecho a la efectividad de la sentencia y su plena ejecución, lleva a que en el incidente en



que se decrete una providencia precautoria de retención de bienes, la citación de su destinatario se deba realizar después de la ejecución de la medida.

Justificación: La tutela judicial efectiva, en su vertiente de ejecución de sentencias, impone el deber al Estado de adoptar medidas para la plena ejecución de sus resoluciones, entre las cuales se encuentran las medidas cautelares, que responden a la apariencia del buen derecho exigido y el peligro en la demora por el tiempo en que tarde la emisión de la sentencia estimatoria. Por ende, las providencias precautorias tendentes a garantizar la eficacia de la sentencia que recaen sobre bienes de su destinatario, deben dictarse en forma unilateral, sin citación previa, a quien se le conferirá el derecho de audiencia posterior a su ejecución, porque de otra manera, se frustraría la finalidad de la providencia y se materializaría el riesgo que se teme, lo que haría ineficaz la sentencia que se dicte.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.C. J/28 C (11a.)

Contradicción de tesis 21/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto y Décimo Sexto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 6 de diciembre de 2022. Mayoría de once votos de los Magistrados Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Amparo Hernández Chong Cuy, Adalberto Eduardo Herrera González, Hortencia María Emilia Molina de la Puente, Gonzalo Hernández Cervantes, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Fernando Rangel Ramírez, Gonzalo Arredondo Jiménez, Judith Moctezuma Olvera, Manuel Ernesto Saloma Vera y Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo. Disidentes: María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Iliana Fabricia Contreras Perales, Fortunata Florentina Silva Vásquez, Ma. del Refugio González Tamayo (presidenta) y Alejandro Sánchez López, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy. Secretario: Mauricio Omar Sanabria Contreras.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 222/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 111/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CUENTAN CON ATRIBUCIONES PARA ACTUAR CON PLENA JURISDICCIÓN EN LOS JUICIOS DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO DE SU CONOCIMIENTO, PARA ESTABLECER LA TASA DE DEPRECIACIÓN APLICABLE A LAS PLATAFORMAS DE PERFORACIÓN MARINA, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE EN DOS MIL SIETE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS VIGÉSIMO, DÉCIMO Y DÉCIMO SÉPTIMO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 15 DE NOVIEMBRE DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO ITURBE RIVAS, JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, 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, ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON, JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN (VOTO CON SALVEDADES), JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ, EMMA GASPAS SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS, JORGE OJEDA VELÁZQUEZ Y GUSTAVO ROQUE LEYVA. PONENTE: ROSA GONZÁLEZ VALDÉS. SECRETARIO: OMAR SÁNCHEZ GAVITO GODOY.

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

**VISTOS**, para resolver, los autos de la contradicción de tesis **PC01.I.A.14/2022.C**, entre las sustentadas por los **Tribunales Colegiados Vigésimo, Décimo y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito**; y,



## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Por oficio de **diez de marzo de dos mil veintidós**, el **Pleno jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por los **Tribunales Colegiados Vigésimo, Décimo y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo DA 83/2020, relacionado con la revisión fiscal 71/2020; el amparo directo DA 361/2020, relacionado con la revisión fiscal 25/2021; y el amparo directo DA 149/2020, relacionado con la revisión fiscal 171/2020, de sus respectivos índices.

SEGUNDO.—**Trámite.** Mediante proveído de **dieciocho de marzo de dos mil veintidós**, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **admitió a trámite** la denuncia de contradicción de criterios, la cual quedó registrada con el número de expediente **PC01.I.A.14/2022.C.**

Asimismo, solicitó a la presidencia de los Tribunales Vigésimo, Décimo y Décimo Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, la remisión del archivo digital que contuviere las ejecutorias dictadas en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes para la debida integración del expediente; de igual forma, les requirió que informaran si el criterio que sustentaron continuaba vigente o, en su caso, que comunicaran la causa para tenerlo por abandonado.

Por acuerdos de **veinticinco de marzo de dos mil veintidós**, los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados **Vigésimo y Décimo Séptimo** en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenaron remitir a la presidencia del Pleno en la materia y jurisdicción citadas la versión digitalizada de las ejecutorias dictadas en el amparo directo DA 83/2020 y su relacionado recurso de revisión fiscal 71/2020; y el amparo directo DA 149/2020 y su relacionado recurso de revisión fiscal 171/2020, de sus respectivos índices, e informaron que los criterios ahí sustentados se encontraban vigentes.

Por oficio DGCCST/X/112/04/2022, de once de abril de dos mil veintidós, 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/237/2022,



de ocho 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 CUÁL ES EL PORCENTAJE QUE RESULTA APLICABLE A LA DEPRECIACIÓN DE LA INVERSIÓN PARA EFECTOS DE SU DEDUCCIÓN, CUANDO SE TRATE DE PLATAFORMAS MARINAS PARA LA PERFORACIÓN DE POZOS PETROLEROS, A FIN DE LA DETERMINACIÓN DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL SIETE; ASÍ COMO LOS EFECTOS DE NULIDAD QUE EN SU CASO LLEGAREN A DECRETARSE."

TERCERO.—**Turno.** Por acuerdo de **ocho de junio de dos mil veintidós**, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Quáter 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 13, fracción VII, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, turnó el expediente virtual a la Magistrada **Rosa González Valdés**, integrante del Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Mediante dictamen de **diecisiete de junio de dos mil veintidós** la Magistrada relatora advirtió que no obraban en el expediente formado con motivo de la presente contradicción, las ejecutorias emitidas por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo directo DA 361/2020, y su relacionado recurso de revisión fiscal 25/2021, ni el informe sobre su vigencia, por lo que se devolvió el asunto a la Secretaría de Acuerdos de este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito para acordar lo conducente.

En acuerdo de **veintiuno de junio de dos mil veintiuno**, se solicitó a la presidencia del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para remitir las ejecutorias en comento, con el informe respectivo.

Por oficio de **treinta y uno de agosto de dos mil veintidós**, el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito remitió a la presidencia del Pleno en la materia y jurisdicción citadas, la



versión digitalizada de las ejecutorias dictadas en el amparo directo DA 361/2020 y su relacionado recurso de revisión fiscal 25/2020 de su índice, e informó que los criterios ahí sustentados se encontraban vigentes.

Mediante acuerdo de **veinte de septiembre de dos mil veintidós** se devolvió el asunto a la **Magistrada Rosa González Valdés**, para la elaboración del proyecto respectivo.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** 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.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero,<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal





226, fracción III,<sup>2</sup> de la Ley de Amparo, ya que la formuló el **Magistrado presidente del Pleno jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**.

TERCERO.—**Objeto de la denuncia.** Para identificar claramente cuál es la materia o punto específico de la contradicción denunciada en este asunto, y con base en ello evaluar su existencia, se estima conveniente transcribir la parte conducente de la denuncia respectiva:

*"ii. Un primer punto de contradicción se centra en determinar el tratamiento específico de depreciación de la inversión para efectos de su deducción, en la determinación a la base gravable del impuesto sobre la renta en el ejercicio fiscal 2007, consistente en el equipo de perforación.*

"...

*"ii. En otro aspecto, como consecuencia del punto anterior, resultan contradictorios los criterios referidos en cuanto a la interpretación de los preceptos legales que establecen las reglas de aplicación al juicio de resolución exclusiva de fondo con relación al alcance de la nulidad declarada."*

CUARTO.—**Criterios contendientes.** Previo a determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es conveniente informar las consideraciones sustanciales que sirvieron de base a los órganos contendientes para asumir su postura:

---

y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

<sup>2</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



**I. Vigésimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

**a)** Sentencia emitida en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, relativa al juicio de amparo directo **DA 83/2020**:

**"SÉPTIMO.**—Por cuestión de método se analizarán los conceptos de violación en un orden distinto al propuesto por la parte quejosa.

"...

**III. Tasa de depreciación aplicable a las plataformas marinas de perforación de pozos petroleros.**

"En el segundo concepto de violación la parte quejosa asevera que la sentencia reclamada es ilegal, al violar en su perjuicio el artículo 16 constitucional, toda vez que efectúa una incorrecta apreciación de los hechos y una indebida interpretación de las normas aplicadas.

"En primer término, manifiesta estar conforme con las consideraciones de la Sala en el sentido de que el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, no es aplicable en el caso concreto para determinar la tasa de depreciación de los bienes de su propiedad, pues los mismos no son utilizados para la extracción de petróleo crudo; sin embargo, considera que resulta incorrecta la determinación de la Sala en cuanto a que la tasa de depreciación de las plataformas de perforación no es la del 25 % prevista en la fracción XI del citado artículo, al resolver que la entonces actora no demostró que la actividad en la que se utilizan tales equipos son parte de la industria de la construcción.

"Sostiene que la Sala responsable sin sustento técnico determina que no es aplicable la tasa del 25 %, dado que únicamente refiere que la plataforma de perforación de su mandante no se utiliza en la industria de la construcción; sin embargo, aduce que para resolver el fondo del asunto se requieren conocimientos técnicos que fueron aportados al juicio de nulidad mediante las pruebas



periciales en materia de ingeniería petrolera y civil, las cuales no fueron analizadas por la responsable.

"Que incluso la Sala refiere que la plataforma de perforación se utiliza para perforar, construir y reparar pozos petroleros, pero aun así resuelve que no se utiliza en la industria de la construcción, a pesar de que los peritos en materia de ingeniería petrolera señalaron que la actividad realizada con la plataforma petrolera es parte de la industria de la construcción.

"Indica que, conforme a la correcta interpretación del artículo 41, fracción XI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, cualquier equipo que se utilice en la construcción de una obra deberá ser considerado como parte de la industria de la construcción, independientemente de la industria en que se desarrolle dicha actividad, así como los fines de la misma.

"Argumenta que, contrario a lo que resolvió la responsable, es válido acudir a las disposiciones del artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a efecto de determinar la tasa de depreciación o cualquier otro efecto fiscal, en tanto que la perforación de pozos petroleros es una actividad propia de la industria de la construcción, pues afirma que ello garantiza el principio de congruencia normativa.

"Que tomando en cuenta lo anterior, así como la jurisprudencia PC.III.A. J/18 A (10a.) y la tesis III.5o.A.14 A (10a.), de rubros: 'PRESTACIÓN DE SERVICIOS INDEPENDIENTES. PARA DETERMINAR SI LA SUBCONTRATACIÓN DE PERSONAL ACTUALIZA O NO EL SUPUESTO EXCLUYENTE DE ESA FIGURA, GRAVADA POR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, PREVISTO EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY RELATIVA, ES NECESARIO ACUDIR AL NUMERAL 15-A DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.' y 'VALOR AGREGADO. PARA DESENTRAÑAR EL SENTIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ACUDIR A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y A SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.', aplicables por su principio rector en cuanto a la interpretación sistemática de las disposiciones fiscales, se debe realizar una interpretación sistemática y armónica para



determinar que las plataformas marinas son utilizadas en la industria de la construcción.

"En el mismo sentido, estima que en modo opuesto a lo que determinó la Sala responsable, el artículo 4 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sí es aplicable para determinar el porcentaje de depreciación del 25 % que pretende, debido a que tal precepto establece una definición de lo que debe entenderse como construcción de obras para efectos de los artículos 2, párrafos sexto y séptimo y 201 de la ley citada, lo cual debe aplicarse para interpretar la totalidad de las disposiciones fiscales.

"Por lo anterior, considera que la interpretación de la Sala es errada, pues al momento de definir el sentido de la norma que atribuye un efecto fiscal no atiende a los múltiples elementos técnicos que permiten apreciar su alcance, sino que se limita a realizar una interpretación meramente literal y gramatical.

"Planteamientos examinados en su conjunto, dado que están encaminados a demostrar un mismo objetivo –determinar cuál es la tasa de depreciación aplicable a las plataformas marinas para efectos de su deducción en materia del impuesto sobre la renta–, que se estiman **infundados**, pues como lo consideró la Sala responsable, a la plataforma de perforación marina no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete –con lo cual la quejosa manifiesta estar conforme–; sin embargo, tampoco aplica la tasa del 25 % contemplada para la industria de la construcción en la fracción XI de esa norma legal –como lo afirma la quejosa–.

"Con la finalidad de demostrar el sentido anunciado, es necesario retomar que en la resolución contenida en el oficio número \*\*\*\*\* , de seis de agosto de dos mil catorce, la autoridad fiscal determinó un crédito fiscal a cargo de la quejosa por la cantidad de \*\*\*\*\* , por concepto de impuesto sobre la renta, actualizaciones, multas y recargos, por el ejercicio fiscal de dos mil siete.

"Lo anterior, porque observó que la empresa quejosa declaró indebidamente la tasa de depreciación del 25 % contenida en la fracción XI del artículo 41 de la



Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, para las plataformas de perforación denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , realizando una deducción indebida por concepto de depreciación fiscal para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta.

"Por tanto, la autoridad fiscal resolvió que la quejosa aplicó indebidamente la tasa de depreciación del 25 % sobre las plataformas denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , puesto que debió aplicar la diversa del 7 %, a que hace mención el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, ya que la actividad en que se utilizaron las plataformas estaba relacionada directamente con la extracción y producción de petróleo crudo y gas natural.

"En su demanda de nulidad, la quejosa expuso que contrariamente a lo resuelto por la autoridad fiscal, la tasa de depreciación del 7 % prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no resulta aplicable, puesto que la empresa quejosa aplicó debidamente la tasa de depreciación del 25 % contenida en la fracción XI del citado numeral.

"Ello, bajo la premisa de que la actividad que realiza con las plataformas de perforación denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , no se relaciona con la extracción y procesamiento de petróleo crudo o gas natural, sino que forma parte de la industria de la construcción y que, por tanto, la tasa de depreciación que se le debe de aplicar es la del 25 %.

"En la sentencia reclamada, la Sala calificó como parcialmente fundados sus argumentos, al resolver que a la plataforma de perforación marina no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete –como se sostuvo en la resolución determinante–, debido a que ésta se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración.



"No obstante, la Sala estableció que a dicho equipo tampoco le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41 para la industria de la construcción –como lo afirmó la parte actora–, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"Es importante precisar que la quejosa no controvierte las consideraciones de la Sala relacionadas con la interpretación de la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, en el sentido de que al utilizar el legislador la palabra 'extracción' y no el término 'explotación', fue por la clara intención que tuvo de establecer el porcentaje del 7 % para aplicarse específicamente a una etapa determinada de la industria petrolera, a saber, la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, pero no a todas las etapas que conforman la industria petrolera, como inexactamente lo interpretó la autoridad fiscalizadora. Lo cual motivó la nulidad decretada por la Sala.

"Incluso, lo anterior ha quedado confirmado en esos términos en la revisión fiscal 71/2020 que se encuentra relacionada con este asunto, puesto que se desestimaron los agravios de la autoridad recurrente.

"También es pertinente señalar que la empresa quejosa tampoco controvierte las consideraciones de la Sala responsable en cuanto a que no hay discusión entre las partes respecto que el uso material que se dio a las plataformas de perforación marina denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, deriva de los contratos de arrendamiento números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, sin opción a compra, suscritos entre la empresa quejosa (PROVEEDOR) y Pemex Exploración y Producción (PEP), para operar en aguas mexicanas del Golfo de México.

"Precisado lo anterior, se tiene que la pretensión de la quejosa es que se determine que la actividad que lleva a cabo con las plataformas de perforación marina, antes descritas, encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 41,



fracción XI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete y, por ende, que tiene derecho a aplicar la tasa de depreciación del 25 % para efectos de su deducción.

"Para resolver dicha problemática jurídica es importante destacar que tratándose específicamente de las personas morales, el artículo 10 del ordenamiento legal referido, vigente en dos mil siete, contempla la tasa del 28 % aplicable al resultado fiscal del ejercicio, que se determina disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas para obtener la utilidad fiscal, de la que se disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

"El artículo 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete autoriza a los contribuyentes la deducción de las inversiones, de acuerdo a los por cientos máximos autorizados por el propio ordenamiento y con las limitaciones que prevé, los cuales son aplicables sobre el monto original de la inversión, que precisa 'comprende, además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del mismo a excepción del impuesto al valor agregado, así como las erogaciones por concepto de derechos, cuotas compensatorias, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo, comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales. Tratándose de las inversiones en automóviles el monto original de la inversión también incluye el monto de las inversiones en equipo de blindaje'.

"Para efectos de la citada Ley del Impuesto sobre la Renta, su artículo 38 entiende como inversiones a los activos fijos, los gastos y cargos diferidos y las erogaciones realizadas en periodos preoperativos, señalando que el activo fijo 'es el conjunto de bienes tangibles que utilicen los contribuyentes para la realización de sus actividades y que se demeriten por el uso en el servicio del contribuyente y por el transcurso del tiempo. La adquisición o fabricación de estos bienes tendrá siempre como finalidad la utilización de los mismos para el desarrollo de las actividades del contribuyente, y no la de ser enajenados dentro del curso normal de sus operaciones'.

"El artículo 40 del ordenamiento legal que se analiza, contempla diversos por cientos máximos autorizados tratándose de activos fijos por tipo de bien



(construcciones, ferrocarriles, mobiliario y equipo de oficina, embarcaciones, aviones, automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques, computadoras personales de escritorio y portátiles, servidores, impresoras, lectores ópticos, graficadores, lectores de código de barras, digitalizadores, unidades de almacenamiento externo, concentradores de redes de cómputo, etcétera); mientras que su artículo 41 señala que para la maquinaria y equipo distintos de los que refiere el numeral 40, se aplicarán, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, los porcentajes que precisa, entre ellos, el 25 % en su fracción XI, tratándose de la industria de la construcción, como se lee enseguida:

"Artículo 41. Para la maquinaria y equipo distintos de los señalados en el artículo anterior, se aplicarán, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, los por cientos siguientes:

" ...

"XI. 25 % en la industria de la construcción; en actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.'

"Como se advierte, la norma transcrita establece los por cientos de depreciación de la maquinaria y equipo distintos de los señalados en el artículo 40 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, específicamente el 25 % en la industria de la construcción.

"El numeral citado tiene incidencia en la conformación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales y, por tanto, en términos del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, existe obligación de aplicarlo de manera estricta.

"En relación con la naturaleza de la actividad consistente en la perforación de un pozo petrolero, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo 9/2012, en el que analizó un asunto muy similar al que ahora se resuelve, cuya litis consistió en determinar, entre otros aspectos, cuál es el porcentaje de depreciación que corresponde a las plataformas marinas





que son utilizadas en dicha actividad, conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dos.

"Al respecto, la Segunda Sala determinó que la perforación de un pozo petrolero es un proceso que conlleva diversas operaciones, las cuales describió de la siguiente manera:

"• Primero, se perfora un agujero y, posteriormente, se introduce una tubería de revestimiento cementado para evitar colapsos, y después se perforan sucesivamente agujeros más pequeños hasta llegar al yacimiento.

"• Concluida la perforación, se llevan a cabo etapas intermedias, tal como la terminación del pozo, que tiene por objeto obtener la producción óptima de hidrocarburos. Dicha etapa consiste en efectuar cargas o disparos para que el pozo fluya a través de orificios.

"• Concluidas las aludidas etapas, puede retirarse la plataforma empleada para la perforación del pozo, para que inicie la etapa productiva, que consiste en obtener los hidrocarburos.

"• La producción utiliza maquinaria especializada, empleando la tubería de producción dentro del pozo e instalaciones superficiales de control, tales como tanques, separadores, redes de recolección, bombas, compresores, deshidratadores, plantas de tratamiento de aguas producidas, presas de tratamiento y control de desechos.

"• Concluida la perforación del pozo, los hidrocarburos fluyen del yacimiento por la boca del pozo a través de los gasoductos hasta las instalaciones de separación que se encuentran que se ubican en las plataformas de producción.

"• Posteriormente, el gas es transportado hasta las instalaciones de compresión en las plataformas de compresión, para ser trasladado hasta los centros de procesamiento de gas. El petróleo es transportado por ductos hasta las instalaciones de bombeo en las plataformas de enlace, donde es bombeado hasta los centros de embarque para su exportación o para las refinerías.



"Con base en lo anterior, el Alto Tribunal determinó que la función de la plataforma de perforación de pozos petroleros no es la de extraer petróleo sino que se utiliza para tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo para que pueda ser extraído, sin necesidad de ocupar la maquinaria de perforación.

"Posteriormente destacó que conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil dos –de contenido muy similar a la norma vigente en dos mil siete aplicable en el presente asunto–, para determinar el porcentaje de depreciación que le aplica, debe considerarse que conforme a esta norma debe atenderse a la actividad que se realiza con la maquinaria y no la finalidad que se persigue con la industria en la que participa, ya que es clara la disposición al señalar que a la maquinaria y equipo se aplicará el porcentaje ‘de acuerdo a la actividad en que sean utilizados’, máxime que dicho numeral tiene incidencia en la conformación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales y, por tanto, en términos del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, existe obligación de aplicarlo de manera estricta.

"En este sentido, la Segunda Sala consideró que si la actividad que se lleva a cabo con la plataforma de perforación marina se realiza en la fase exploratoria de la industria petrolera y consiste en perforar, reparar y terminar pozos petroleros y, además, se distingue de la maquinaria utilizada para extraer el hidrocarburo, queda claro que a dicha plataforma no aplica el porcentaje del 7 % previsto en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que no se utiliza en la etapa de explotación relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.

"Por lo que determinó que a la plataforma de perforación marina no aplica el porcentaje de depreciación previsto en la fracción III del citado artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto que no se utiliza en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.

"No obstante lo anterior, la Segunda Sala también indicó que tampoco es aplicable al referido equipo de perforación el porcentaje del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41, para la industria de la construcción, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar material-



mente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"Por tanto, resolvió al equipo de perforación de pozos petroleros no aplican los porcentajes previstos en las fracciones III y XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que debe aplicársele el 10 % previsto en la fracción XV de dicho numeral, que se refiere a 'otras actividades no especificadas'.

"Las citadas consideraciones dieron origen a la tesis 2a.XII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1768, que dispone:

"DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA. La plataforma de perforación marina se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración, ni el de 25 % que contempla la fracción XI de la citada disposición legal, pues tampoco se usa en la industria de la construcción. En consecuencia, a la plataforma aludida aplica el porcentaje del 10 % que establece la fracción XV para las actividades no especificadas.'

"Acorde con lo anteriormente expuesto se considera que no asiste razón a la quejosa al referir que a las plataformas marinas de perforación les aplica la tasa de depreciación del 25 % contemplada en la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, ya que como ha quedado precisado la actividad que lleva a cabo dicha maquinaria **no pertenece a la industria de la construcción.**



"Es así, toda vez que tal como lo resolvió la responsable y retomando la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –cuyo criterio hace suyo este Tribunal Colegiado de Circuito por compartirlo no obstante ser un asunto aislado–, antes descrita, la plataforma de perforación marina se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, en la fase previa de exploración, pero no se utiliza en la industria de la construcción, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"No es óbice a lo anterior, lo argumentado por la empresa quejosa en cuanto a que es válido acudir a las disposiciones del artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a efecto de determinar la tasa de depreciación o cualquier otro efecto fiscal, en tanto que la perforación de pozos petroleros es una actividad propia de la industria de la construcción, pues afirma que ello garantiza el principio de congruencia normativa.

"El precepto en cita, vigente en dos mil siete, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, **se consideran obras públicas** los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, **quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:**

"I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;

"II. Los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;



"III. Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;

**"IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;**

"V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;

"VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

"VII. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y

"VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga.'

"En la norma en consulta se prevé que para los efectos de esa ley, la cual tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, establece un catálogo enunciativo de conceptos que quedan comprendidos dentro de las obras públicas.

"Sin embargo, en contra de la apreciación de la quejosa y como bien lo resolvió la responsable, en dicho artículo no se contempla que la perforación de pozos petroleros a través de plataformas marinas, constituya una actividad propia de la industria de la construcción para efectos de determinar el por ciento



de depreciación aplicable en términos del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de ahí que no resulte aplicable en el presente asunto.

"No se deja de observar la jurisprudencia PC.III.A. J/18 A (10a.) y la tesis III.5o.A.14 A (10a.) que cita la quejosa, las cuales invoca con la finalidad de demostrar que es posible realizar una interpretación sistemática, acudiendo a otros ordenamientos jurídicos, como lo es, en el caso concreto, el artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con la finalidad de desentrañar el sentido del diverso 41, fracción XI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, puesto que no hay una norma específica que permita concluir si la actividad de perforación de pozos es parte de la construcción, a efecto de cumplir con el principio de aplicación estricta previsto en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

"Sin embargo, aun cuando es verdad que es posible acudir a otro tipo de ordenamientos legales cuando no sea posible desentrañar el alcance de la norma fiscal atendiendo a su análisis literal o se genere incertidumbre sobre su significado, y que no existe obstáculo para que la ley tributaria se aplique en congruencia con otras que guarden relación con el tema y formen parte del contexto normativo en el que aquélla se encuentra inmerso, lo cierto es que en el caso del artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que invoca la quejosa, contrariamente a su apreciación, dicho precepto no se refiere a las actividades que forman parte de la industria de la construcción ni señala qué tipo de maquinarias o equipos son utilizados en dicha industria, dado que únicamente establece un catálogo enunciativo de lo que se considera como obras públicas, por lo cual no es viable realizar la interpretación sistemática y armónica en los términos propuestos por la quejosa.

"Tampoco asiste razón a la impetrante al referir que, contrariamente a lo que sostuvo la Sala responsable, en atención al principio de congruencia normativa y seguridad jurídica, el artículo 4 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, sí es aplicable para determinar el porcentaje de depreciación del 25 % que pretende, debido a que tal precepto establece una definición de lo que debe entenderse como construcción de obras para efectos de los artículos 2, párrafos sexto y séptimo y 201 de la ley citada, en específico la perforación de pozos.



"Cita la tesis 1a. CXIV/2013 (10a.), en la que la Primera Sala del Alto Tribunal estableció que no obstante que al impuesto al valor agregado no le sea aplicable el concepto de establecimiento, permanente, es posible acudir a la definición de esa figura tributaria en la Ley del Impuesto sobre la Renta, criterio que considera debe aplicarse por analogía en el asunto particular, para concluir que el artículo 4 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, debe aplicarse utilizando una interpretación sistemática para determinar la tasa de depreciación prevista en la fracción XI de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues contiene una definición y le atribuye un sentido y alcance al término 'construcción', que debe atenderse en todos los casos en que dicho término sea utilizado, aun cuando no se refiera expresamente a la perforación de pozos petroleros.

"Al respecto, debe señalarse que la disposición reglamentaria mencionada, en su primer párrafo, dispone lo siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 2 sexto y séptimo párrafos y 201 de la ley, el término construcción de obras incluye: cimentaciones, estructuras, casas y edificios en general, terracerías, terraplenes, plantas industriales y eléctricas, bodegas, carreteras, puentes, caminos, vías férreas, presas, canales, gasoductos, oleoductos, acueductos, perforación de pozos, obras viales de urbanización, de drenaje y de desmonte, puertos, aeropuertos y similares, así como la proyección o demolición de bienes inmuebles.'

"Como se advierte, el numeral antes citado señala que dentro del término construcción de obras se incluye, entre otras, la perforación de pozos, pero de ello no se sigue, como lo pretende la quejosa, que al equipo de perforación marina aplique el por ciento de depreciación previsto para la industria de la construcción, en tanto que el referido numeral no se refiere específicamente a la perforación de pozos petroleros que, como ya se determinó, constituye una tarea que forma parte de la fase exploratoria de la industria petrolera, de suerte que no puede considerarse que dicho equipo se utilice en la industria de la construcción, por lo que es claro que al mismo tampoco aplica el porcentaje del 25 % que prevé la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, ya que esta norma es de aplicación estricta.



"Además, tal como lo advirtió la Sala responsable, la propia norma del reglamento aclara que las acciones que considera parte del término construcción de obras sólo lo es para efectos de lo dispuesto en los artículos 2, sexto y séptimo párrafos y 201 del ordenamiento legal reglamentado, esto es, para estimar que se incluyen dentro de las actividades empresariales o de prestación de servicios independientes que se realicen para constituir un lugar de negocios que se considere establecimiento permanente, por lo que no es procedente realizar la interpretación sistemática que pretende la quejosa para determinar la tasa de depreciación prevista en la fracción XI de la Ley del Impuesto sobre la Renta, puesto que la norma reglamentaria establece expresamente los supuestos en que será aplicable, sin incluir la determinación del porcentaje de depreciación aplicable a la plataforma de perforación marina.

"Como consecuencia de lo anterior, no favorece sus pretensiones el hecho de que señale y hasta ejemplifique lo que en su concepto implicaría coincidir con la interpretación que realizó la Sala respecto del artículo 4 del reglamento en estudio, interpretación que, dice, llevaría al absurdo de estimar que si tiene actividades de construcción, la aplicación de la norma reglamentaria sólo sería para determinar que es establecimiento permanente, pero no para aplicar la tasa de depreciación, lo cual dice, sería absurdo.

"La ineficacia deriva del hecho de que si bien es factible hacer interpretación sistemática de las normas, con fines de coherencia normativa, lo cierto es que ello no implica que todas las disposiciones deban aplicarse como lo pretende pues, precisamente, si el artículo 4 del reglamento en cita dispone que su aplicación es para efecto de lo dispuesto en los artículos 2, sexto y séptimo párrafos y 201 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, remite de manera específica a los diversos ordenamientos para los cuales será aplicable, ello implica que es una norma de remisión expresa que no puede hacerse extensiva en cuanto a su aplicación, a otros ordenamientos legales, pues ello implicaría ir más allá de lo que la propia norma dispone. De ahí que no exista la interpretación absurda a que refiere la quejosa, ni le favorece el ejemplo que para apoyar sus pretensiones desarrolló de manera basta en sus conceptos de violación.

"Por otro lado, la quejosa aduce que la Sala no tomó en cuenta que existe una serie de fuentes especializadas, de las que se desprende que la perforación





de pozos petroleros es una obra de ingeniería que forma parte de la industria de la construcción.

"Señala que conforme a los puntos 3.4 y 3.13 de la Norma Oficial Mexicana NOM-115-SEMARNAT-2003, relativa a las especificaciones que deben observarse en las actividades de perforación y mantenimiento de pozos petroleros terrestres para la explotación y producción en zonas agrícolas, ganaderas y eriales, fuera de las áreas naturales protegidas o terrenos forestales, la perforación de pozos implica construir un agujero, por lo que forma parte de la industria de la construcción.

"Agrega que los puntos 3 y 4.25 de la NOM-004-CNA-1996, relativa a los requisitos para la protección de mantos acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua, prevén que la construcción de un pozo es el resultado de una obra de ingeniería y de construcción en la que se utilizan maquinarias y herramientas especiales, por lo que es aplicable por analogía a la construcción de pozos petroleros.

"Que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción agrupa empresas dedicadas a la construcción de pozos petroleros, además de que hay doctrina en materia de arquitectura que así la considera.

"Y que la Sala tampoco tomó en cuenta ni analizó sus argumentos en el sentido de que la perforación de pozos petroleros ha sido reconocida en tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, tales como el Convenio sobre la Prevención y Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias y el Código Internacional para la Construcción y el Equipo de Unidades Móviles de Perforación Mar Adentro (Código MODU), los cuales, según su interpretación, apoyan su argumento de que la perforación de pozos petroleros y la utilización de plataformas de perforación son actividades que forman parte de la industria de la construcción.

"Los argumentos resumidos son **inoperantes** por novedosos, ya que no fueron expuestos por la quejosa en el juicio de nulidad del que deriva la sentencia reclamada.

"En efecto, la inoperancia de los motivos de disenso ocurre ante algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado; uno



de ellos consiste en que se trate de argumentos que no fueron invocados ante la Sala administrativa, pues constituyen aspectos novedosos, ya que corresponde a la parte quejosa la carga procesal de probar la ilegalidad de la sentencia controvertida, pero a través de motivos de inconformidad que versen sobre la materia de la litis del juicio de origen, es decir, sometidos a debate.

"El razonamiento anterior informa, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 150/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, publicada en la página 52 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, aplicable por analogía, intitulada:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.')

"Es así, porque de la revisión que se hace al escrito de la demanda de nulidad (fojas 01 a 80 del juicio contencioso administrativo), no se observa que esos argumentos se hubieran propuesto ante la Sala del conocimiento, por lo que, al hacerlo valer en esta instancia, se tornan novedosos y, por ende, debe concluirse su inoperancia.

"Del mismo modo, resultan **ineficaces** los planteamientos de la quejosa en los que sostiene que no comparte las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el amparo directo 9/2012, del que derivó la tesis XII/2015 (10a.), citada en párrafos precedentes, pues estima incorrecta e infundada la determinación de ese Alto Tribunal, al referir que tal criterio no es vinculante para este tribunal y que la superioridad tuvo a la vista una pericial superficial encaminada a demostrar que la perforación es una actividad distinta a la extracción y no tomó en cuenta la pericial en ingeniería civil que aquí sí se ofreció; sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que lo resuelto en la ejecutoria de mérito, a pesar de ser un criterio orientador, es aplicable para resolver el presente asunto, por lo que hace suyas dichas consideraciones. Máxime que la prueba pericial en ingeniería civil que



refiere no fue valorada por la responsable al no haber sido ofrecida ante la autoridad administrativa que conoció del recurso de revocación.

"En diverso orden de ideas, en el tercer concepto de violación, la parte quejosa expone, en lo sustancial, que la sentencia reclamada deviene ilegal en la parte en que la Sala responsable dejó de valorar la prueba pericial en materia de ingeniería civil ofrecida por la actora, con la cual pretendió acreditar que la perforación de pozos petroleros, a través de plataformas marinas, constituye una actividad propia de la industria de la construcción, por lo que le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % contemplada en la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete.

"Refiere que resulta incorrecto que la Sala resolviera que no se encontraba en posibilidad legal de analizar esa prueba, debido a que la entonces actora omitió ofrecerla al interponer el recurso de revocación ante la autoridad demandada, conforme a la jurisprudencia 2a.J. 73/2013 (10a.), pues considera que dicho criterio jurisprudencial no es aplicable para la prueba pericial en ingeniería civil, en tanto que ésta no puede ubicarse dentro de los elementos de convicción que el justiciable debió exhibir en el recurso administrativo.

"Además de que la Sala del conocimiento no debió apoyarse en lo resuelto por la Segunda Sala de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 288/2018, en la que sostuvo que el principio de litis abierta no permite el desahogo de pruebas en la instancia judicial que no hayan sido desahogadas en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo estando en posibilidad legal de hacerlo, sin excepción alguna; pues aduce que tal criterio no tiene el carácter de obligatorio, debido a que fue emitido en el marco de una contradicción de tesis declarada improcedente.

"Por ende, considera que la Sala responsable realizó una interpretación indebida de la jurisprudencia 2a.J. 73/2013 (10a.), la cual sí es obligatoria y permite que se ofrezca la prueba pericial para evidenciar cuestiones técnicas al juzgador, como en el caso la pericial en materia de ingeniería civil.

"Los planteamientos sintetizados son **ineficaces**.



"Así es, ya que como bien lo resolvió la Sala del conocimiento, el resolver la contradicción de criterios 528/2012, la Segunda Sala estableció que, por regla general, en los recursos que se tramitan en sede administrativa no es procedente analizar las pruebas ofrecidas por el recurrente cuando no las haya aportado en el procedimiento administrativo estando en posibilidad de hacerlo; exceptuando de lo anterior, el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, en donde sí es factible ofrecer las pruebas que, por cualquier motivo, no se exhibieron en el procedimiento de origen para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por las autoridades hacendarias en ejercicio de sus facultades de comprobación.

"Lo que obedece a la necesidad que advirtió el legislador de procurar que las controversias entre el fisco y los contribuyentes se solucionen por la propia autoridad hacendaria en sede administrativa con la mayor celeridad posible, a fin de evitar los altos costos que genera para ambos la solución de esas controversias en sede jurisdiccional, así como el rezago.

"Derivado de lo anterior, el Alto Tribunal sostuvo que si por regla general no es procedente analizar en los recursos administrativos los medios de prueba ofrecidos por el recurrente que no presentó en el procedimiento de origen estando en posibilidad de hacerlo, es claro que tales pruebas no deben analizarse por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ni aun tratándose de resoluciones dictadas por las autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades de comprobación que se impugnan directamente ante el referido órgano jurisdiccional, puesto que el derecho que, por excepción, se confiere al contribuyente para ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no haya exhibido en el procedimiento de fiscalización, sólo se puede ejercer en el recurso de revocación que prevé el Código Fiscal federal, no así en el juicio contencioso administrativo, ya que de haber sido ésa la intención del legislador así lo habría señalado expresamente.

"Por tanto, la Segunda Sala determinó que tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, a más de que en éste se debe analizar la legalidad del acto impugnado tal como se probó ante la autoridad administrativa que lo emitió, puesto que no sería jurídicamente válido declarar su nulidad con base en el análisis de las pruebas que la autoridad



administrativa no estuvo en oportunidad de valorar porqué el particular no las ofreció en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello.

"En virtud de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el principio de litis abierta –previsto en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo–, conforme al cual el actor en el juicio contencioso administrativo puede formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso que se haya intentado previamente en sede administrativa, no significa una nueva oportunidad de ofrecer los medios de prueba que, conforme a la ley, se debieron exhibir en el procedimiento administrativo de origen, o en su caso, en el recurso administrativo respectivo, estando en posibilidad legal de hacerlo.

"Estableció que el referido principio cobra aplicación únicamente en los casos en que la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se traduce en la posibilidad de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso y, en su caso, a ofrecer nuevas pruebas para demostrar la ilegalidad de aquélla; empero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debieron presentarse en el procedimiento administrativo de origen, o en su caso, en el recurso administrativo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, excepto que tal omisión obedezca a una causa no atribuible al particular.

"Tales consideraciones dieron origen a la tesis 2a./J.73/2013 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001 (\*)].').



"Además, en la propia ejecutoria se estableció que el denominado principio de litis abierta, cobra aplicación únicamente en los casos en que la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y se traduce en la posibilidad de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso y, en su caso, a ofrecer nuevas pruebas para demostrar la ilegalidad de aquélla, como lo puede ser la pericial; sin embargo, la propia Segunda Sala precisó, tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debieron presentarse en el procedimiento administrativo de origen o, en su caso, en el recurso administrativo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, excepto que tal omisión obedezca a una causa no atribuible al particular, como acontece, por ejemplo:

- Cuando la autoridad no respeta el plazo legal previsto para que el particular ofrezca sus pruebas o se niegue a recibirlas sin justa causa;

- Cuando se trata de documentación que no se encuentra legalmente a disposición del contribuyente y a pesar de haberse solicitado, no se entrega o se hace fuera del plazo concedido para ello e incluso, cuando se advierte que dicho plazo era insuficiente atendiendo a las particularidades del caso;

- Cuando se trate de pruebas supervenientes; o

- Cuando se actualice algún otro supuesto análogo a los antes enunciados.

"Luego, si bien es verdad que la prueba pericial puede ser ofrecida en el juicio contencioso administrativo federal cuando no haya sido ofrecida en el recurso de revocación, también lo es que ello está condicionado a que tal omisión obedezca a una causa no atribuible al particular, sin embargo, en el caso concreto la parte quejosa no señala cuál fue la imposibilidad que tuvo para ofrecer la prueba pericial en materia de ingeniería civil ante la autoridad administrativa que conoció del recurso de revocación.

"Ahora, si bien es verdad que la contradicción de tesis 288/2018 fue declarada improcedente por la Segunda Sala del Alto Tribunal, al considerar que el



problema que la originó ya fue resuelto por esta Segunda Sala, en el sentido de que el principio de litis abierta que rige el juicio contencioso administrativo no implica para el actor una nueva oportunidad de ofrecer las pruebas que, conforme a la ley, debió exhibir en el recurso administrativo procedente estando en posibilidad legal de hacerlo, en el caso, la prueba pericial en el recurso de revocación.

"No obstante, ese Alto Tribunal estimó necesario precisar que a efecto de generar seguridad jurídica a los gobernados respecto del alcance del criterio adoptado en la tesis jurisprudencial 2a./J. 73/2013 (10a.), antes referida, el principio de litis abierta en materia administrativa no permite el desahogo de pruebas en la instancia judicial que no hayan sido desahogadas en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo, estando en posibilidad legal de hacerlo, sin excepción alguna; por lo que la cita de dicho precedente en la sentencia reclamada no deviene ilegal; puesto que si la empresa quejosa no ofreció la prueba pericial en materia de ingeniería civil ante la autoridad administrativa que conoció del recurso de revocación, resultó ajustado a derecho que la Sala responsable resolviera que no era dable analizar la legalidad de la resolución determinante y de la recaída al recurso, a la luz de las consideraciones derivadas de la prueba pericial en materia de ingeniería civil desahogada en el juicio contencioso administrativo, sino únicamente con la diversa prueba pericial en materia de ingeniería petrolera ofrecida desde el recurso de revocación.

"Lo anterior porque, se insiste, la quejosa no refiere ni demuestra que hubiera estado imposibilitada para ofrecer la prueba pericial en materia de ingeniería civil ante la autoridad que conoció del recurso de revocación, tan es así que ofreció la diversa prueba pericial en materia de ingeniería petrolera, por lo que de asumir la postura de la impetrante implicaría reconocerle el derecho de ofrecer la aludida pericial en ingeniería civil tanto en recurso administrativo como en el juicio contencioso, lo cual iría en contra de lo resuelto por el Máximo Tribunal en cuanto que el principio de litis abierta no implica una nueva oportunidad para ofrecer pruebas que pudieron haberse ofrecido ante la autoridad administrativa.

"Más aún, cuando el artículo 58-24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo aclara expresamente que en el juicio de resolución exclusiva de fondo, serán admisibles únicamente las pruebas que hubieren sido



ofrecidas y exhibidas, en: I. El procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado; II. El procedimiento de acuerdos conclusivos regulado en el Código Fiscal de la Federación, o III. El recurso administrativo correspondiente.

"Como consecuencia de lo anterior, en nada favorecen sus pretensiones las diversas tesis que invoca para apoyar sus razonamientos, pues como ha quedado señalado el tema relativo a la imposibilidad de ofrecer pruebas que no se ofrecieron en el recurso ha sido resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia obligatoria tanto para la Sala responsable como para este Tribunal Colegiado. De ahí que las tesis de Tribunales Colegiados que invoca, además de que no obligan a este Tribunal Colegiado, deben entenderse superadas por la del Máximo Tribunal de Justicia en el País.

"Aunado a que como ha quedado expuesto en los párrafos que anteceden y acorde con el criterio contenido en la tesis XII/2015 (10a.), que este tribunal hace suyo, se reitera que no asiste razón a la quejosa al referir que a las plataformas marinas de perforación les aplica la tasa de depreciación del 25 % contemplada en la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete.

#### **"IV. Legalidad de los efectos decretados por la Sala.**

"Dentro del primer concepto de violación, la quejosa vierte reiterados y abundantes argumentos en los que medularmente sostiene que la sentencia reclamada resulta ilegal, por contravenir los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con los diversos 58-27, fracción III y 58-28, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que considera incorrecto que la Sala haya declarado la nulidad de las resoluciones impugnadas para el efecto de que la autoridad emita un nuevo crédito fiscal, cuando lo legalmente procedente era que declarara su nulidad lisa y llana.

"Lo anterior, pues aduce que la determinación de la Sala permite que la autoridad emita un nuevo crédito en el que reponga los vicios de fondo de los que adolecía, permitiéndole mejorar su fundamentación y motivación como si se tratara de una violación de tipo formal o de procedimiento, lo cual no es consistente con la naturaleza y finalidad del juicio de resolución exclusiva de fondo del que deriva la sentencia reclamada.





"Indica que la decisión adoptada por la Sala es contraria al principio de buena fe en la autodeterminación de las contribuciones, que debe prevalecer hasta que no haya una decisión en contrario, pues constituye una presunción legal a favor de los contribuyentes.

"Que a través de los efectos decretados a la nulidad del crédito, la responsable excede sus facultades al ejercer una pretendida jurisdicción plena cuando únicamente estaba legitimada para ejercer facultades de mera anulación.

"Aunado a que la Sala se sustituye en las facultades de las autoridades fiscales relativas a la determinación de la situación fiscal de los contribuyentes, al haber determinado de forma indirecta pero evidente cuál es la tasa de depreciación aplicable a la plataforma de perforación y la forma en que debe emitirse el nuevo crédito fiscal.

"Los argumentos resumidos son **infundados**.

"Para evidenciar tal aserto, es necesario destacar que en el presente asunto aplican las disposiciones del juicio de resolución exclusiva de fondo contenidas en los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que prevén lo siguiente:

"ARTÍCULO 58-27. En las sentencias que se dicten en el juicio de resolución exclusiva de fondo se declarará la nulidad de la resolución impugnada cuando:

"I. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron;

"II. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;

"III. Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o

"IV. Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del



contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.’

“ARTÍCULO 58-28. La sentencia definitiva podrá:

“I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

“II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

“III. En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional Especializada competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

“Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

“IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

“a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

“b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

“c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

“d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.’



"Como puede observarse, la invalidez obedece a la ilegalidad de la resolución impugnada cuando los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron o fueron apreciados por la autoridad en forma indebida; cuando las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado; o, cuando los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

"Asimismo, el segundo de los preceptos transcritos dispone que la sentencia definitiva que se emita en este tipo de juicios podrá reconocer la validez de la resolución o declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"El primer supuesto está referido al caso en que la Sala Fiscal analiza todos los planteamientos expuestos por la parte actora y concluye que no le asiste razón, por lo que se impone reconocer la validez del acto cuestionado en esa sede, surtiendo todos sus efectos y consecuencias jurídicas. En cambio, el segundo supuesto puede presentar dos variantes, a saber:

"a) Que la nulidad decretada sea absoluta; es decir, lisa y llana y, por tanto, que el acto impugnado desaparezca en su totalidad.

"b) Que la nulidad advertida sea relativa y, por tanto, la autoridad emisora del acto cuestionado quede en posibilidad de subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto.

"No existe una regla para determinar el tipo de nulidad que en cada caso debe declararse, pues la distinción para ello está condicionada a la naturaleza de la resolución impugnada y de la causa de la violación advertida; así, existen violaciones capaces de invalidar en forma absoluta el acto administrativo o fiscal y otras que no tienen ese efecto destructivo, sino que permiten a la autoridad subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto ajustado a derecho.

"Tiene aplicación al caso, la tesis P. XXXIV/2007, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario*



*Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26, que a la letra indica:

"(Se transcribe tesis de rubro: 'NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.')

"En lo relativo a la naturaleza de la resolución, debe distinguirse entre:

"a) Aquellos casos en que el acto administrativo o resolución impugnado en el juicio contencioso deriva de una solicitud hecha por el particular (como una petición, solicitud de consulta, interposición de recurso o instancia).

"b) Cuando el acto o resolución provienen de la voluntad de la autoridad a causa del ejercicio de facultades discrecionales en su ejercicio, como lo son las de comprobación.

"En el primer caso, cuando el vicio de nulidad advertido es formal, el efecto de la nulidad no puede ser liso y llano pues necesariamente la autoridad debe subsanarlo y emitir un nuevo acto en el cual subsane la irregularidad detectada, con la finalidad de que se emita la respuesta, resolución o acto que en derecho proceda; ello, para no dejar al interesado sin el derecho de conocer la postura que sobre el tema de que se trate tiene la autoridad en cuanto al fondo del asunto. Ahora bien, en este supuesto, si el vicio de ilegalidad advertido es de fondo (como sería que la apreciación hecha por la autoridad sobre un aspecto determinado es incorrecta), el efecto de la nulidad será invalidar el acto y obligar a la autoridad a la emisión de un nuevo acto en el cual resuelva conforme a la apreciación hecha por el tribunal de nulidad; es decir, se trata también de una nulidad para efectos, pero ya orientando el criterio de la autoridad administrativa, sin que haya posibilidad de darle algún margen de apreciación para que con libertad de jurisdicción resuelva lo conducente.

"Por su parte, tratándose de actos o resoluciones emitidos como consecuencia de facultades discrecionales de la autoridad, cuando la nulidad advertida se refiera a vicios de forma, el efecto de la invalidez será que la autoridad



emita un nuevo acto –si así lo estima pertinente– en el que subsane el vicio decretado; ello pues al derivar el acto o resolución de facultades cuyo ejercicio queda en la libre determinación de la autoridad, no puede obligársele a emitir un nuevo acto. La misma situación y razones aplican cuando el vicio sea de carácter procedimental. En cambio, si el vicio de nulidad es una cuestión que afecta al fondo del acto, la nulidad decretada no podrá vincular a la autoridad a la emisión de un nuevo acto y, en su caso, para que ello pueda realizarse, es necesario que no se haya agotado la posibilidad del ejercicio de la potestad de la cual derivó el acto nulificado.

"Cabe agregar que el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo relativo a la forma o términos en que la autoridad demandada debe proceder y los plazos con que contará para dar cumplimiento a la sentencia anulatoria, permitiendo que en la sentencia se señalen efectos que faculden a la autoridad para volver a dictar el acto, incluso por aspectos de fondo, el cual, si bien es verdad que no se encuentra dentro del capítulo XII relativo al juicio de resolución exclusivo de fondo, lo cierto es que no existe ningún artículo específico que regule el cumplimiento de las sentencias en dicho juicio, por lo que es válido acudir a sus disposiciones.

"Adicionalmente, debe decirse que la diferencia medular entre la nulidad lisa y llana y la decretada para efectos radica en el efecto inhibitorio que se produce respecto de la actuación de la autoridad; esto es, existen casos en que a pesar de haberse decretado la nulidad para efectos del acto impugnado, la autoridad queda impedida totalmente para concluir el procedimiento correspondiente, o bien, hacerlo mediante una resolución cuyo efecto se traduzca en una afectación para el destinatario de la misma.

"Igualmente, es posible que la declaratoria de nulidad lisa y llana no necesariamente implique la posibilidad de que la autoridad se abstenga de emitir un nuevo acto y, por consiguiente, que subsista la posibilidad de que se genere una nueva actuación en forma posterior; de ahí que para determinar con precisión el tipo de nulidad procedente, debe atenderse al efecto inhibitorio causado por la nulidad decretada respecto de las facultades de la autoridad.

"Una vez precisado el marco normativo aplicable a los efectos, causas de invalidez y tipos de nulidad en el juicio de resolución exclusiva de fondo, con-



forme a los artículos 58-27 y 58-28 citados, conviene retomar que en el caso que nos ocupa la Sala responsable declaró la nulidad de la resolución impugnada y de la originalmente recurrida, debido a que consideró que a las plataformas de perforación marina propiedad de la quejosa no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete, como se sostuvo en la resolución determinante.

"También estableció que a dicho equipo tampoco le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41 –como lo afirmó la entonces actora–, para la industria de la construcción, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"En consecuencia, la Sala precisó que si bien fue fundada la determinación de la actora en cuanto a que la tasa de depreciación aplicable no es la del 7 %, ello no significó que haya aplicado correctamente la tasa del 25 %, pues no desvirtuó el motivo de fondo de la determinación el crédito, que es la incorrecta deducción de esa inversión; de ahí que si la autoridad tiene facultades para ello y decide hacerlo, al tratarse de facultades discrecionales, dentro del plazo de cuatro meses, deberá emitir un nuevo acto a efecto de determinar la situación fiscal correcta de la contribuyente en materia del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en la que aplique a dicha plataforma la tasa de depreciación que conforme a derecho proceda.

"En ese sentido, la irregularidad advertida por la Sala se trata de una violación sucedida en la resolución determinante del crédito fiscal inicialmente controvertido; esto es, esa violación no deriva de vicios propios del oficio de solicitud de información y documentación o sucedidos dentro del procedimiento de fiscalización de origen, sino que se trata de violaciones advertidas con motivo de que al concluir tal procedimiento, la autoridad fiscal estimó que existían diversas irregularidades que no fueron corregidas ni aclaradas y, ante ello, con apoyo en



el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, emitió la resolución determinante en la cual determinó la situación fiscal de la ahora quejosa.

"Cabe indicar que los motivos de nulidad precisados encuadran en lo previsto en los artículos 58-27, fracción III y 58-28, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues debe estimarse que en la resolución determinante inicialmente impugnada ante la Sala responsable se dejaron de aplicar las disposiciones debidas en cuanto al fondo del asunto; ello, pues precisamente el fondo de ese acto era determinar la situación fiscal de la empresa ahora quejosa, siendo que al determinar su situación fiscal, la autoridad utilizó una tasa de depreciación que no era aplicable a la quejosa; y a partir de esa irregularidad, emitió una resolución determinante.

"Lo anterior permite estimar que se trata de una violación cometida con motivo de una emisión de la resolución en la cual la autoridad, con base en los documentos, información y contabilidad que tenía a su alcance, liquidó el importe de las contribuciones que estimó omitidas (ello en ejercicio de la potestad que deriva del antepenúltimo párrafo del artículo 16 constitucional).

"Sin embargo, como también se ha precisado, en el caso concreto la Sala declaró infundados los argumentos de la quejosa encaminados a demostrar que declaró correctamente la tasa del 25 %, pues quedó evidenciado que a dicho porcentaje no le es aplicable a las plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros, como incluso se sostuvo en la resolución impugnada y, por ende, que la quejosa dedujo indebidamente esa inversión; por tanto, debe concluirse que se trata de una violación susceptible de subsanarse (si así lo estima pertinente la autoridad) mediante la emisión de una nueva resolución.

"Es así, ya que en todo caso el fondo del asunto que daba lugar a una nulidad lisa y llana es que la empresa quejosa no hubiera incurrido en una incorrecta apreciación del porcentaje de depreciación declarado, pero ello no fue resuelto así por la Sala, por ende, no es viable una declaratoria de nulidad en los términos pretendidos por la impetrante, toda vez que el artículo 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no debe interpretarse literalmente sino que debe hacerse una interpretación funcional porque no limita las facultades de la Sala para decidir el derecho en los términos que corresponda.



"No hay base para decir que el juicio de resolución exclusiva de fondo sólo sea de mera anulación, tan es así, que la fracción III del citado artículo permite a la Sala modificar la cuantía de la resolución administrativa impugnada, debiendo precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Por lo que, contrariamente a lo que refiere la quejosa, los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no impiden que la Sala que conozca del juicio de resolución administrativa de fondo actúe con plena jurisdicción, convirtiéndola en un tribunal de mera anulación, pues la Sala tiene plenas facultades para fijar el derecho público subjetivo dependiendo de cada caso particular.

"Y si bien, por regla general, el juicio de resolución exclusiva de fondo tiene como una de sus finalidades la de evitar nuevos juicios, ello no implica que en casos excepcionales, en los que no se pueda resolver conforme a las pretensiones de ninguna de las partes, no pueda dar un efecto diverso.

"En efecto, las violaciones advertidas en la etapa de liquidación de una contribución pueden ser corregidas por el fisco, a condición de que no vuelva a ejercer sus facultades de comprobación y que se ajuste (en forma directa) a los lineamientos del fallo de nulidad y de la sentencia de amparo (en forma indirecta).

"Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número 2a. XIV/2020 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 628, que se cita a continuación:

(Se transcribe la jurisprudencia de rubro: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS, CUANDO LOS VICIOS DE INVALIDEZ ADVERTIDOS SUCEDIERON EN LA FASE DE LIQUIDACIÓN Y SE REFIEREN AL MECANISMO UTILIZADO POR LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR LA SITUACIÓN FISCAL DEL CONTRIBUYENTE.')

"Además, al emitir la nueva resolución (de ser ésa la decisión de la autoridad), no podrá acudirse a elementos valorativos distintos de aquellos que tuvo





en consideración al momento de emitir por primera ocasión la resolución impugnada, lo que se traduce que de optar por subsanar las irregularidades cometidas, deberá fijar un adeudo de menor cuantía que el inicialmente determinado, al aplicar una tasa de depreciación mayor a la establecida en dicha resolución, en términos del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"En ese orden, es válido que la autoridad fiscal analice la información, hechos y documentos obtenidos durante la revisión y, a partir del estudio correspondiente, determine lo que en derecho proceda en cuanto a la situación fiscal de la contribuyente fiscalizada; máxime que la violación causante de la nulidad obedece a un error en la mecánica utilizada por la autoridad fiscal para la determinación y liquidación del crédito, pues no aplicó la tasa de depreciación correcta, lo cual no quiere decir que no deba aplicarse una distinta, dado que también se resolvió que la tasa pretendida por la quejosa tampoco resulta aplicable.

"De lo anterior resulta claro que el motivo de invalidez no tuvo por efecto destruir el ejercicio de la potestad de comprobación ejercida por la autoridad, ni estimar que la ahora quejosa no tenía el carácter de contribuyente del impuesto liquidado (lo que impediría a la autoridad emitir una nueva resolución liquidatoria); por el contrario, los vicios de nulidad advertidos sólo invalidaron algunos elementos considerados por la autoridad fiscal al momento de realizar la liquidación al estimar que la autoridad incurrió en ciertas irregularidades, pero sin que ese vicio de invalidez desaparezca de origen la facultad que originó la fiscalización, ni el carácter de contribuyente que tiene la quejosa, sino en todo caso, acotan la posibilidad de que la autoridad para que al emitir una nueva resolución determinante, lo haga a partir de evitar incurrir en las mismas violaciones advertidas, pero contando con libertad para determinar la situación fiscal de la contribuyente revisada.

"Conforme a lo explicado, aunque la autoridad puede (si así lo estima viable) emitir una nueva resolución, no menos cierto es que el margen que tiene para determinar la situación fiscal de la ahora quejosa se ve reducido, ya que no puede ejercer una nueva facultad de comprobación (a menos que se actualice algún supuesto legal válido para ello) ni allegarse de nuevos elementos probatorios para tal fin, pues esa eventual nueva resolución debe ser el reflejo



de los elementos que en su momento tuvo el fisco, pero adecuados a los efectos de la nulidad en cuanto a su aplicación y valoración.

"Sobre las bases expuestas, es claro que ante la naturaleza de la resolución impugnada (la cual se emite en la segunda fase del procedimiento de fiscalización, esto es, en la de revisión) y el alcance de las violaciones cometidas (las cuales corresponden a violaciones sucedidas al momento en que la autoridad tributaria determinó la situación fiscal de la quejosa), es posible que la autoridad (de estimarlo viable) emita la resolución que estime procedente.

"De ahí que la intelección realizada por la Sala Fiscal fue correcta y, en consecuencia, devengan infundados los planteamientos sujetos a estudio.

"Corolario de lo anterior, no asiste razón a la quejosa al refiere (sic) que la sentencia reclamada transgrede en su perjuicio los derechos fundamentales de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, en tanto que, como se vio, la sentencia reclamada se encuentra debidamente fundada y motivada, por lo que respeta a las prerrogativas aludidas.

"Máxime que tampoco asiste la razón a la quejosa en cuanto a que la Sala dio efectos a la nulidad como si se tratara de una nulidad emitida en un juicio tramitado en la vía ordinaria, pues no debe perderse de vista que en términos del artículo 58-16 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en lo no previsto en el capítulo relativo al juicio de resolución exclusiva de fondo, son aplicables las diversas reglas establecidas para el juicio contencioso administrativo federal, lo que implica que el juicio tramitado en la vía ordinaria no está disociado del de resolución exclusiva de fondo, sino que son complementarios.

"Por lo mismo, tampoco existe infracción al principio de buena fe y de autodeterminación, a que hace referencia, precisamente porque sus pretensiones quedaron desvirtuadas con los razonamientos que dio la Sala para estimar que no era aplicable la tasa de depreciación aplicada por la quejosa, con base en el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas consideraciones sirvieron de sustento para la resolución del asunto, resultando inaplicable para resolver el caso concreto el criterio de la PRODECON que invoca en sus conceptos de violación.



"Y además, es inexacto que la decisión de la Sala implique que puede ser sancionado dos veces por la misma conducta, pues el principio de seguridad jurídica no llega al extremo de que por un error de apreciación de la autoridad demandada, los contribuyentes dejen de contribuir a los gastos públicos en la medida en que les corresponda, sino que precisamente la nulidad que deja en posibilidad de emitir un nuevo acto implica la posibilidad de que se den al contribuyente los fundamentos que sí resulten aplicables.

"...

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**"ÚNICO.**—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a \*\*\*\*\* , contra la sentencia de veinte de noviembre de dos mil diecinueve, que puso fin al juicio de nulidad número \*\*\*\*\* , dictada por el Pleno jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

**b)** Sentencia emitida en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, relativa al recurso de revisión fiscal **RF 71/2020:**

**"SEXTO.**—En el agravio señalado como primero la autoridad recurrente sostiene que la sentencia reclamada es ilegal, por contravenir los principios de congruencia y de estricto derecho en la parte en que la Sala determina que en el caso no es aplicable la tasa de depreciación del 7 % prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, pues las plataformas de perforación propiedad de la parte actora no se utilizan en la extracción de hidrocarburos.

"Transcribe las consideraciones de la sentencia recurrida y refiere que por disposición expresa del artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, para determinar la tasa de depreciación de la maquinaria y equipos distintos a los señalados en el artículo 40 del mismo ordenamiento, debe atenderse a la actividad en que son utilizados, puesto que conforme al artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación las disposiciones fiscales son de aplicación estricta, por lo que si la norma referida incide en la determinación de la base del impuesto, para efectos de su deducción, entonces



su aplicación debe ser estricta y no hay lugar a concluir algo distinto, como ilegalmente lo hizo la responsable.

"Expone que conforme a una interpretación literal, sistemática, casuística y teleológica de la norma, al contemplarse que será aplicable la tasa del 7 % para la maquinaria y equipo que sean utilizados para la extracción y procesamiento del petróleo crudo o gas natural, es claro que el legislador señaló de manera general el fin último de la industria petrolera, toda vez que no podría identificar casuísticamente cada una de las etapas que engloba dicha actividad, por lo que resulta intrascendente si la misma se encuentra dividida en etapas independientes, ya que dicha industria debe entenderse como un proceso que implica la realización de fases sucesivas, dado que sin la perforación de un pozo no podría existir la extracción de los hidrocarburos.

"Que además debe tomarse en cuenta que la vida útil de una plataforma para la perforación marina rebasa los veinticinco años, por lo que resulta lógico que se establezca una tasa de depreciación del 7 %, pues no podría ser otra atendiendo a la larga vida útil que tienen.

"De esa manera, considera que, contrariamente a lo que resolvió la Sala, las plataformas marinas propiedad de la actora, fueron utilizadas para perforar pozos petroleros y extraer el hidrocarburo, en términos de los contratos de arrendamiento que celebró con Pemex Exploración y Producción, por lo que dichos equipos no pudieron haber sido utilizados para una actividad distinta a la industria del petróleo y, por ende, se debió determinar que la autoridad fiscal aplicó debidamente la tasa del 7 % prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete.

"Los argumentos resumidos son **infundados**, pues como lo consideró la Sala responsable, a las plataformas marinas de perforación no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete.

"Con la finalidad de demostrar el sentido anunciado, es necesario retomar que la actora demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio número \*\*\*\*\* , de seis de agosto de dos mil catorce, en el que la autoridad fiscal le determinó un crédito por la cantidad de \*\*\*\*\* , por concepto de impuesto



sobre la renta, actualizaciones, multas y recargos, por el ejercicio fiscal de dos mil siete.

"En dicha resolución la autoridad observó que la empresa actora declaró indebidamente la tasa de depreciación del 25 % contenida en la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, para las plataformas de perforación denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , realizando una deducción indebida por concepto de depreciación fiscal para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta en cantidades de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respectivamente, sumando un importe total de \*\*\*\*\* .

"La autoridad precisó que a través de la maquinaria y equipo en análisis, es decir, las plataformas de perforación, la contribuyente prestó de manera directa e indirecta servicios a Pemex Exploración y Producción destinados a actividades que forman parte del proceso de extracción del petróleo, por lo que debió aplicar la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y no la XI, por ser la norma específica que prevé la depreciación de maquinaria y equipo utilizados para la extracción de petróleo crudo y gas natural.

"Por tanto, la autoridad resolvió que la quejosa aplicó indebidamente la tasa de depreciación del 25 % sobre las plataformas denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , puesto que debió aplicar la diversa del 7 %, a que hace mención el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, ya que la actividad en que se utilizaron las plataformas estaba relacionada directamente con la extracción y producción de petróleo crudo y gas natural.

"En la demanda de nulidad, la parte actora sostuvo que, contrariamente a lo resuelto por la autoridad fiscal, la tasa de depreciación del 7 %, prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no resulta aplicable, puesto que la empresa quejosa aplicó debidamente la tasa de depreciación del 25 % contenida en la fracción XI del citado numeral.

"Ello, bajo la premisa de que la actividad que realiza con las plataformas de perforación denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , no se relaciona con la extracción y procesamiento de petróleo crudo o gas natural, sino que forma parte de la industria de la construcción y que, por tanto, la tasa de depreciación que se le debe de aplicar es la del 25 %.



"En la sentencia reclamada, la Sala calificó como parcialmente fundados sus argumentos, al resolver que a la plataforma de perforación marina no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete, debido a que ésta se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración.

"Lo anterior, porque al utilizar el legislador la palabra 'extracción' y no el término 'explotación', fue por la clara intención que tuvo de establecer el porcentaje del 7 % para aplicarse específicamente a una etapa determinada de la industria petrolera, a saber, la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, pero no a todas las etapas que conforman la industria petrolera.

"Por otro lado, la Sala estableció que a dicho equipo tampoco le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41 para la industria de la construcción –como lo afirmó la parte actora–, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción –lo cual no es controvertido por la autoridad recurrente–.

"Precisado lo anterior, se tiene que la pretensión de la autoridad recurrente es que se determine que la actividad que se lleva a cabo con las plataformas de perforación marina propiedad de la empresa actora, encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete y, por ende, que debió aplicar la tasa de depreciación del 7 % para efectos de su deducción, tal como se estableció en la resolución determinante del crédito fiscal impugnado.



"Para resolver dicha problemática jurídica es importante destacar que tratándose específicamente de las personas morales, el artículo 10 del ordenamiento legal referido, contempla la tasa del 28 % aplicable al resultado fiscal del ejercicio, que se determina disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas para obtener la utilidad fiscal, de la que se disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

"El artículo 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, autoriza a los contribuyentes la deducción de las inversiones, de acuerdo a los por cientos máximos autorizados por el propio ordenamiento y con las limitaciones que prevé, los cuales son aplicables sobre el monto original de la inversión, que precisa 'comprende, además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del mismo a excepción del impuesto al valor agregado, así como las erogaciones por concepto de derechos, cuotas compensatorias, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo, comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales. Tratándose de las inversiones en automóviles el monto original de la inversión también incluye el monto de las inversiones en equipo de blindaje.'

"Para efectos de la citada Ley del Impuesto sobre la Renta, su artículo 38 entiende como inversiones a los activos fijos, los gastos y cargos diferidos y las erogaciones realizadas en periodos preoperativos, señalando que el activo fijo 'es el conjunto de bienes tangibles que utilicen los contribuyentes para la realización de sus actividades y que se demeriten por el uso en el servicio del contribuyente y por el transcurso del tiempo. La adquisición o fabricación de estos bienes tendrá siempre como finalidad la utilización de los mismos para el desarrollo de las actividades del contribuyente, y no la de ser enajenados dentro del curso normal de sus operaciones'.

"El artículo 40 del ordenamiento legal que se analiza, contempla diversos por cientos máximos autorizados tratándose de activos fijos por tipo de bien (construcciones, ferrocarriles, mobiliario y equipo de oficina, embarcaciones, aviones, automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques, computadoras personales de escritorio y portátiles, servidores, impresoras, lectores ópticos, graficadores, lectores de código de ba-



rras, digitalizadores, unidades de almacenamiento externo, concentradores de redes de cómputo, etcétera); mientras que su artículo 41 señala que para la maquinaria y equipo distintos de los que refiere el numeral 40, se aplicarán, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, los porcentajes que precisa, entre ellos, el 7 % en su fracción III, tratándose de la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, como se lee enseguida:

"Artículo 41. Para la maquinaria y equipo distintos de los señalados en el artículo anterior, se aplicarán, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, los por cientos siguientes:

"...

"III. 7 % en la fabricación de pulpa, papel y productos similares; en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.'

"Como se advierte, la norma transcrita establece los por cientos de depreciación de la maquinaria y equipo distintos de los señalados en el artículo 40 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, de acuerdo a la actividad en que sean utilizados, específicamente el 7 % en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.

"El numeral citado tiene incidencia en la conformación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales y, por tanto, en términos del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, existe obligación de aplicarlo de manera estricta.

"En relación con la naturaleza de la actividad consistente en la perforación de un pozo petrolero, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo 9/2012, en el que analizó un asunto muy similar al que ahora se resuelve, cuya litis consistió en determinar, entre otros aspectos, cuál es el porcentaje de depreciación que corresponde a las plataformas marinas que son utilizadas en dicha actividad, conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil dos.

"Al respecto, la Segunda Sala determinó que la perforación de un pozo petrolero es un proceso que conlleva diversas operaciones, las cuales describió de la siguiente manera:





"- Primero, se perfora un agujero y, posteriormente, se introduce una tubería de revestimiento cementado para evitar colapsos, y después se perforan sucesivamente agujeros más pequeños hasta llegar al yacimiento.

"- Concluida la perforación, se llevan a cabo etapas intermedias, tal como la terminación del pozo, que tiene por objeto obtener la producción óptima de hidrocarburos. Dicha etapa consiste en efectuar cargas o disparos para que el pozo fluya a través de orificios.

"- Concluidas las aludidas etapas, puede retirarse la plataforma empleada para la perforación del pozo, para que inicie la etapa productiva, que consiste en obtener los hidrocarburos.

"- La producción utiliza maquinaria especializada, empleando la tubería de producción dentro del pozo e instalaciones superficiales de control, tales como tanques, separadores, redes de recolección, bombas, compresores, deshidratadores, plantas de tratamiento de aguas producidas, presas de tratamiento y control de desechos.

"- Concluida la perforación del pozo, los hidrocarburos fluyen del yacimiento por la boca del pozo a través de los gasoductos hasta las instalaciones de separación que se encuentran y que se ubican en las plataformas de producción.

"- Posteriormente, el gas es transportado hasta las instalaciones de compresión en las plataformas de compresión, para ser trasladado hasta los centros de procesamiento de gas. El petróleo es transportado por ductos hasta las instalaciones de bombeo en las plataformas de enlace, donde es bombeado hasta los centros de embarque para su exportación o para las refinerías.

"Con base en lo anterior, el Alto Tribunal determinó que la función de la plataforma de perforación de pozos petroleros, no es la de extraer petróleo sino que se utiliza para tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo para que pueda ser extraído, sin necesidad de ocupar la maquinaria de perforación.

"Posteriormente destacó que conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil dos –de contenido muy similar a la norma



vigente en dos mil siete aplicable en el presente asunto–, para determinar el porcentaje de depreciación que le aplica, debe considerarse que conforme a esta norma debe atenderse a la actividad que se realiza con la maquinaria y no la finalidad que se persigue con la industria en la que participa, ya que es clara la disposición al señalar que a la maquinaria y equipo se aplicará el porcentaje ‘de acuerdo a la actividad en que sean utilizados’, máxime que dicho numeral tiene incidencia en la conformación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales y, por tanto, en términos del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, existe obligación de aplicarlo de manera estricta.

"En este sentido, la Segunda Sala consideró que si la actividad que se lleva a cabo con la plataforma de perforación marina se realiza en la fase exploratoria de la industria petrolera y consiste en perforar, reparar y terminar pozos petroleros y, además, se distingue de la maquinaria utilizada para extraer el hidrocarburo, queda claro que a dicha plataforma no aplica el porcentaje del 7 % previsto en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que no se utiliza en la etapa de explotación relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.

"También indicó que al utilizar el legislador en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para fijar el porcentaje de depreciación a que se refiere, la palabra ‘extracción’ y no el término ‘explotación’, fue por la clara intención que tuvo de distinguir que, dicho porcentaje del 7 % es aplicable específicamente a una etapa determinada de la industria petrolera, a saber, la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, pero no a todas las etapas que conforman dicha industria petrolera.

"Agregó que si el legislador hubiese querido que el porcentaje de depreciación del 7 % fuera aplicable a toda la cadena productiva del petróleo, así lo hubiese previsto utilizando la palabra ‘explotación’, o bien, sin hacer referencia un etapa específica, como ocurría en la legislación vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, en que señalaba que ese porcentaje era aplicable al ‘petróleo y gas natural’, por lo que fue clara la intención que tuvo el legislador de distinguir entre las diversas etapas que conforman la industria petrolera, para efectos de la aplicación del porcentaje de depreciación, al señalar en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el 7 % para la ‘extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural’.



"Por tanto, determinó que a la plataforma de perforación marina no aplica el porcentaje de depreciación previsto en la fracción III del citado artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto que no se utiliza en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, ni el de 25 % que contempla la fracción XI de la citada disposición legal, pues tampoco se usa en la industria de la construcción. En todo caso, señaló que a la plataforma aludida aplica el porcentaje del 10 % que establece la fracción XV para las actividades no especificadas.

"Las citadas consideraciones dieron origen a las tesis 2a. X/2015 (10a.) y 2a. XII/2015 (10a.), publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que disponen:

"DEPRECIACIÓN. EL PORCENTAJE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, ES APLICABLE SÓLO A LA MAQUINARIA Y EQUIPO UTILIZADOS EN LA EXTRACCIÓN Y PROCESAMIENTO DE PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL, Y NO EN TODA LA CADENA PRODUCTIVA DE LOS HIDROCARBUROS. Los artículos 27, párrafos cuarto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1o. y 2o. de su Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo, vigentes en 2002, utilizan la expresión «explotación» para referirse al aprovechamiento general de los hidrocarburos que corresponde a la Nación, mientras el numeral 3o. de dicha ley le da una acepción distinta, al aludir a la «explotación» como una de las fases que componen la industria petrolera. En este sentido, el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al establecer el 7 % como porcentaje de depreciación aplicable a la maquinaria y equipo distintos de los señalados en su artículo 40, que se utilicen en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, se refiere específicamente a esa etapa de la industria petrolera y no a todas las demás que la conforman, pues si el legislador hubiese querido que el porcentaje de depreciación indicado fuera aplicable a toda la cadena productiva del petróleo, así lo hubiese previsto, utilizando la palabra «explotación», o bien, sin hacer referencia a un etapa específica.'"

"DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL



ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA. La plataforma de perforación marina se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración, ni el de 25 % que contempla la fracción XI de la citada disposición legal, pues tampoco se usa en la industria de la construcción. En consecuencia, a la plataforma aludida aplica el porcentaje del 10 % que establece la fracción XV para las actividades no especificadas.'

"Acorde con lo anteriormente expuesto, se considera que no asiste razón a la autoridad recurrente al referir que a las plataformas marinas de perforación les aplica la tasa de depreciación del 7 % contemplada en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, ya que como ha quedado precisado, la actividad que se lleva a cabo con dicha maquinaria se realiza en la fase exploratoria de la industria petrolera y consiste en perforar, reparar y terminar pozos petroleros y, además, se distingue de la maquinaria utilizada para extraer el hidrocarburo, por lo que no se utiliza para extraer petróleo.

"Es así, ya que tal como lo resolvió la responsable y retomando la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes descrita, el legislador empleó la palabra 'extracción' y no el término 'explotación', por lo que fue clara intención que tuvo de distinguir que, dicho porcentaje del 7 % es aplicable específicamente a una etapa determinada de la industria petrolera, a saber, la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, pero no a todas las etapas que conforman dicha industria petrolera, como inexactamente lo sostiene la autoridad recurrente.

"Por tanto, como bien lo resolvió la Sala del conocimiento, para efectos de la aplicación del porcentaje de depreciación que se contempla en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el 7 % para la 'extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural', se debe distinguir entre las diversas etapas que conforman la industria petrolera; de ahí que si la actividad



que se lleva a cabo con las plataformas marinas se realiza en la fase exploratoria, es evidente que con ellas no se extrae petróleo, por lo que no les resulta aplicable dicho porcentaje.

"En consecuencia, deben calificarse como infundados los agravios formulados por la autoridad recurrente.

"En diverso aspecto, la autoridad recurrente sostiene, en el segundo agravio, que la sentencia recurrida es ilegal, al contravenir el principio de congruencia previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la Sala no resolvió la cuestión efectivamente planteada, dado que los efectos que imprimió a la sentencia no dirimen la litis respecto a la tasa de depreciación aplicable, puesto que la propia Sala señaló que respecto al tema en análisis ya existe un pronunciamiento por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 9/2012, en cuanto a que resulta aplicable la tasa del 10 %, por lo que en su caso debió de precisar la tasa de depreciación correcta que deberá utilizar la autoridad fiscalizadora a efecto de definir la situación fiscal de la contribuyente actora.

"Los planteamientos resumidos son **infundados**.

"En primer lugar, se debe tener presente el contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual dispone:

"ARTÍCULO 50. Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.



"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

"Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, respecto de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.'

"Del precepto transcrito se advierten, entre otros, los principios sustanciales que en el dictado de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben cumplirse irrestrictamente; esto es, el de congruencia, exhaustividad y fundamentación.

"Para el caso que se analiza, importa el principio de congruencia, el cual, a su vez, se divide en congruencia interna y externa; la primera consiste en que no deben existir contradicciones en el cuerpo de la resolución, lo que implica que el fallo debe ser claro y preciso respecto de su contenido; mientras que la



congruencia externa constituye la concordancia con lo que efectivamente fue solicitado; esto es, la sentencia que se emita no debe distorsionar la litis puesta a consideración del órgano jurisdiccional.

"Es aplicable la tesis XXI.2o.12 K, de Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 198165, que se comparte, cuyo contenido establece:

"SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.'

"Enseguida, conviene retomar que la parte quejosa señaló que la resolución contenida en el oficio número \*\*\*\*\*, de seis de agosto de dos mil catorce, en el que la autoridad fiscal le determinó un crédito por la cantidad de \*\*\*\*\*, por concepto de impuesto sobre la renta, actualizaciones, multas y recargos, por el ejercicio fiscal de dos mil siete, es ilegal, debido a que, contrariamente a lo resuelto por la autoridad, la tasa de depreciación del 7 %, prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no resulta aplicable, puesto que la empresa quejosa aplicó debidamente la tasa de depreciación del 25 % contenida en la fracción XI del citado numeral.

"Ello, porque afirmó que la actividad que realiza con las plataformas de perforación denominadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, no se relaciona con la extracción y procesamiento de petróleo crudo o gas natural, sino que forma parte de la



industria de la construcción y que por tanto la tasa de depreciación que se le debe de aplicar es la del 25 %.

"Por su parte, la autoridad fiscalizadora señaló en la resolución determinante impugnada que la actora dedujo indebidamente esa inversión, porque las plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros son utilizadas dentro de la actividad de extracción de petróleo, por lo que les aplica estrictamente la tasa de depreciación del 7 %, y no la del 25 % que declaró la contribuyente, porque esos equipos no son utilizados en la industria de la construcción.

"En la sentencia reclamada, la Sala responsable fijó la litis a resolver en los términos siguientes:

"¿Cuál es el tratamiento específico de depreciación de la inversión para efectos de su deducción, en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta en el ejercicio fiscal 2007, consistente en el equipo de perforación \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*?"

"Así, se definió que en el caso que se analiza debía determinarse la tasa de depreciación aplicable a las plataformas marinas propiedad de la quejosa, que emplea para la perforación de pozos petroleros, para efectos de su deducción, en términos del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete. Lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta que mientras que para la autoridad fiscal la tasa aplicable a las plataformas de perforación de la empresa quejosa es la del 7 %, prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, debido a que son utilizadas en la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural; para la quejosa debe aplicarse la tasa del 25 % contemplada en la fracción XI de dicho numeral, toda vez que son utilizadas en la industria de la construcción.

"En la sentencia reclamada la Sala resolvió, por una parte, que a la plataforma de perforación marina no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete –lo cual ha quedado confirmado–, debido a que ésta se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que





no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración.

"Por otro lado, la Sala estableció que a dicho equipo tampoco le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41 para la industria de la construcción –como lo afirmó la parte actora–, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"Consecuentemente, la Sala precisó que si bien fue fundada la determinación de la actora en cuanto a que la tasa de depreciación aplicable no es la del 7 %, ello no significó que haya aplicado correctamente la tasa del 25 %, pues no desvirtuó el motivo de fondo de la determinación el crédito, que es la incorrecta deducción de esa inversión; de ahí que si la autoridad tiene facultades para ello y decide hacerlo, al tratarse de facultades discrecionales, dentro del plazo de cuatro meses, deberá emitir un nuevo acto a efecto de determinar la situación fiscal correcta de la contribuyente en materia del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en la que aplique a dicha plataforma la tasa de depreciación que conforme a derecho proceda.

"Añadió que sobre el tema decidido y sólo a mayor abundamiento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo 9/2012, en el que sentenció que al equipo de perforación de pozos petroleros no aplican los porcentajes previstos en las fracciones III y XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que debía aplicársele el 10 % previsto en la fracción XV de dicho numeral, que se refiere a 'otras actividades no especificadas', asuntos del que, entre otros, derivó el criterio contenido en la tesis de rubro:

"DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA.'



"Pues bien, a juicio de este órgano jurisdiccional, los efectos así precisados no transgreden el principio de congruencia ni son ajenos a la litis planteada en el juicio que se revisa, toda vez que la Sala expresó las razones y fundamentos jurídicos por los que determinó que ninguna de las tasas de depreciación pretendidas por las partes resultan aplicables, en tanto que no es aplicable la tasa de depreciación del 7 %, como lo determinó la autoridad fiscalizadora, pero tampoco la del 25 %, como lo afirmó la actora en su demanda.

"En ese orden, aun cuando es verdad que no precisó en sus efectos expresamente cuál es la tasa aplicable para la depreciación de la inversión que pretende deducir la quejosa, lo cierto es que sí sentó las bases sobre las que eventualmente podrá hacerlo (si así lo estima pertinente y decide hacerlo), pues refirió que no es aplicable la tasa de depreciación del 7 % ni la del 25 %, además, a manera de mayor abundamiento, señaló que en el amparo directo 9/2012, la Segunda Sala estableció que al equipo de perforación de pozos petroleros le aplica la tasa de depreciación 10 % prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se refiere a 'otras actividades no especificadas'.

"Sin que fuera posible que la Sala del conocimiento vinculara a la demandada a emitir una nueva resolución determinante, dado que se está en presencia de facultades discrecionales, de modo que no es dable que el tribunal se sustituya a la autoridad fiscal en la apreciación de las circunstancias y en la oportunidad para actuar que les otorgan las leyes, por lo que es correcto que se determinara que si la autoridad tiene facultades para ello y decide hacerlo, dentro del plazo de cuatro meses, emita un nuevo acto a efecto de determinar la situación fiscal correcta de la contribuyente.

"En todo caso, al emitir la nueva resolución (de ser ésta la decisión de la autoridad), no podrá acudirse a elementos valorativos distintos de aquellos que tuvo en consideración al momento de emitir por primera ocasión la resolución impugnada, lo que se traduce que de optar por subsanar las irregularidades cometidas, deberá fijar un adeudo de menor cuantía que el inicialmente determinado, al aplicar una tasa de depreciación mayor a la establecida en dicha resolución, en términos del artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



"De ahí que se considere infundado el agravio formulado por la recurrente.

"...

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

"PRIMERO.—Es procedente pero **infundado** el recurso de revisión.

"SEGUNDO.—Se declara **sin materia** la revisión adhesiva."

**II. Décimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

**a)** Sentencia emitida en sesión de siete de mayo de dos mil veintiuno, relativa al juicio de amparo directo **DA 361/2020**:

**"SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de violación.** Precisado lo anterior, procede analizar los argumentos contenidos en los cuatro conceptos de violación que hace valer la parte quejosa; los cuales serán estudiados en un orden diverso al propuesto; de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> dada la temática que se aborda en ellos.

"...

**"III. Variación de la litis dentro del juicio de resolución exclusiva de fondo.**

"A través de su **primer** concepto de violación, la quejosa expone que la sentencia reclamada es ilegal y transgrede los derechos y principios fundamen-

<sup>3</sup> **"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."



tales de legalidad, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en los ordinales 50, 58-27, fracción III, y 58-28, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Lo anterior, porque declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas para el efecto de que la autoridad emitiera un nuevo crédito fiscal, cuando lo legalmente procedente era que se declarara su nulidad lisa y llana.

"Señala que la ilegalidad del crédito fiscal deriva de una incorrecta aplicación de la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, ya que a la plataforma de perforación de su propiedad no le era aplicable la tasa de depreciación del 7 %; pero la resolutora de origen estableció que tampoco le era aplicable la tasa del 25 % prevista en la diversa fracción IX (sic) de dicho numeral; de modo que la única tasa aplicable era la del 10 %, establecida en la fracción XV, conforme a la tesis asilada 2a. XII/2015 (10a.).

"Por lo anterior, afirma la quejosa, el Pleno jurisdiccional introdujo elementos ajenos a la litis, no obstante que la autoridad fiscal se limitó a razonar que la tasa de depreciación aplicable era la del 7 % y la accionante se ciñó a evidenciar que ello era incorrecto; sin que fuera pretensión de la actora, hoy quejosa, ni de la autoridad demandada, que la Sala declarara y determinara que la tasa de depreciación era una distinta a la que cada uno de los contendientes sustentó durante el juicio.

"Aduce que en términos del ordinal 58-17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor únicamente puede hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia que se planteó.

"Por su parte, que en la audiencia de fijación de la litis, de acuerdo con lo dispuesto en el diverso numeral 58-22 del ordenamiento en cita, una vez que la autoridad formule su contestación a la demanda o, en su caso, a su ampliación, el Magistrado instructor citará a las partes para una audiencia la cual habrá de desahogarse, de forma oral, en la que se expondrá de manera breve en qué consiste la controversia planteada y las partes podrán manifestar lo que a su derecho convenga.



"En ese sentido, señala que la Sala especializada de origen decretó que la litis única y exclusivamente se ciñó a determinar si resultaba legal o no que la autoridad considerara que las plataformas de perforación de pozos petroleros, debían depreciarse a la tasa del 7 % anual, conforme a la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2007, o si les resultaba aplicable la fracción IX (sic) del mencionado artículo, que establece la tasa de depreciación del 25 %, como lo sostenía la actora, hoy quejosa.

"Por otra parte, la disidente refiere que de acuerdo con lo previsto en el precepto 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia que pone fin al juicio de resolución exclusiva de fondo podrá: i. Reconocer la validez de la resolución impugnada; ii. Declarar su nulidad lisa y llana; iii. Reconocer la existencia de un derecho subjetivo; y, iv. En los casos que proceda, por así derivar de la naturaleza sustancial del acto impugnado, modificar su cuantía, para lo cual deberá precisar el monto, alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Conforme a ello, afirma que el objetivo es que la controversia de fondo sea resuelta en definitiva y no abrir la posibilidad para la emisión de una nueva resolución que pueda dar lugar a otra impugnación, cuyo conflicto sustancial fuera idéntico al originalmente planteado.

"Luego, que la manera de resolver por parte del Pleno jurisdiccional es ilegal, ya que declaró la nulidad de la resolución impugnada, así como de la inicialmente recurrida, en la parte en la que se determinó que el porcentaje de depreciación de 7 % era incorrecto, para el efecto de la autoridad demandada, si lo estimaba procedente y contaba con facultades para ello, emitiera una nueva resolución en la que determinara la situación fiscal de la accionante, en materia de impuesto sobre la renta, para el ejercicio fiscal dos mil siete, en la que aplicara la tasa de depreciación que en derecho procediera.

"Cuestión que no era procedente, por no corresponder a su pretensión, ni es consistente con la naturaleza y finalidad del juicio de resolución exclusiva de fondo; ya que los efectos que se imprimieron a la sentencia, parecieran derivar de un vicio formal, en términos de lo dispuesto en los diversos artículos 51 y 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que



son aplicables a los juicios que se tramitan en la vía ordinaria; no obstante que la sentencia reclamada deriva de un juicio de resolución exclusiva de fondo.

"Indica que la única posibilidad de que la autoridad demandada emita un nuevo acto en cumplimiento a una sentencia dictada en el juicio de resolución exclusiva de fondo es la prevista en la fracción III del artículo 58-28 de la ley en cita; sin embargo, no se autoriza la libertad de jurisdicción o de forma discrecional, sino que invariablemente la Sala debe fijar los lineamientos sustanciales conforme a los cuales debe emitirse la nueva resolución.

"Por otra parte, alega que el Pleno jurisdiccional responsable emitió una sentencia incongruente por vicios *extra petita*, al resolver que la tasa de depreciación aplicable para la plataforma de perforación es del 10 % anual; no obstante que la autoridad demandada se limitó a argumentar que la tasa procedente era del 7 %.

"Por lo que, al introducir en su resolución elementos ajenos a la litis, vulneró el principio de debida fundamentación y motivación, al declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, cuando lo procedente era declarar su nulidad lisa y llana.

"Por tanto, al introducir a la litis motivos y fundamentos jurídicos que no formaron parte de la resolución impugnada, la responsable concede a la autoridad demandada la posibilidad de reponer un acto que a dicho de la propia resolutoria de origen, está indebidamente fundado y motivado en cuanto al fondo y además, sustituyéndose en las facultades de la autoridad fiscalizadora al fijar una tasa de depreciación que no estuvo sujeta a controversia en la litis de origen, lo cual viola el derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

"Lo que estima así porque, de subsistir la sentencia reclamada, aquélla adquiriría el carácter de cosa juzgada, imperando así el nuevo criterio respecto de la tasa deducible aplicada por la responsable, la cual le fija una nueva situación fiscal, que no podría controvertir a través de medio de defensa alguno.

"Así, la quejosa considera que el juzgador debe sujetarse a las pretensiones de las partes y decidir al respecto, mas no respecto a otras, de modo que



las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben limitarse a determinar si la fundamentación y motivación de la resolución impugnada es correcta o incorrecta, a la luz de los argumentos del contribuyente en su escrito de demanda.

"Entonces, la responsable estaba impedida para determinar una situación jurídica diferente a la pretendida por las partes, porque ese tribunal, únicamente está legitimado para ejercer sus atribuciones de mera anulación, no así las de plena jurisdicción.

"Por ello, con fundamento en el criterio aislado de rubro: 'PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL. NO PROCEDE SU ESTUDIO OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.', distingue la congruencia interna de la externa y explica que la regla general conforme a la cual deben emitirse las resoluciones en las controversias fiscales y administrativas, es la externa, de acuerdo a la cual, no pueden incluirse en la sentencia elementos no propuestos por las partes.

"Asimismo, refiere que el criterio antes citado establece las excepciones en que las Salas de ese tribunal pueden pronunciarse de manera oficiosa las cuales considera no se actualiza.

"Concluye la inconforme, que la litis en un juicio contencioso administrativo se ceñía a determinar cuál de las dos posiciones de las partes en la controversia es la correcta, sin que pudiera optarse por una tercer opción, esto es, la aplicación de la tasa del 10 % prevista en la fracción XV del artículo 41 de la ley referida, porque no fue parte de la fundamentación y motivación de la resolución impugnada y, de modo que, no hizo valer argumentos ni exhibió pruebas tendentes para desvirtuar la actualización de ese supuesto normativo, ni formuló planteamientos encaminados a demostrar que en lugar de la tasa del 7 % determinada por la demandada, la aplicable fuera la del 10 %, lo que conlleva que mejorara la fundamentación del acto impugnado.

"En suma, alega que, además de establecer una nueva situación fiscal, se encuentra imposibilitada para defenderse de la misma, al no existir diverso medio de defensa por virtud del cual, pudiera combatir la nueva resolución dictada por la autoridad, determinando una tasa de depreciación del 10 %.



"La quejosa considera que la sentencia se debió limitar a anular el acto impugnado de manera lisa y llana, en términos de la segunda parte del primer párrafo de la fracción IV del artículo 52 del ordenamiento en cita.

"Con apoyo en la jurisprudencia I.4o.A. J/45, de rubro: 'TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.', sostiene que las atribuciones de plena jurisdicción tienen como finalidad reconocer el derecho subjetivo del que sea titular algún particular determinado, así como proveer su reparación, restitución y efectivo cumplimiento.

"Lo cual sucede sólo en casos en que la resolución impugnada deriva de una petición o instancia formulada por el particular, mediante la que pretenda ejercer un derecho subjetivo que le conceda el orden jurídico, como es el caso de las solicitudes de devolución de saldos a favor o pagos de lo indebido, de lo contrario se estaría el tribunal sustituyendo en las facultades de la autoridad.

### **"Respuesta.**

"En el caso en concreto, el Pleno jurisdiccional al resolver el juicio de nulidad, en la parte que nos ocupa, señaló la resolutora señaló (sic) que no existía controversia en cuanto al uso otorgado a la plataforma de perforación denominada \*\*\*\*\* , esto es, utilizada en la perforación, reparación y terminación de pozos petroleros.

"Luego, apoyada en las pruebas periciales en materia de ingeniería petrolera, ofrecida por las partes, concluyó que la función de la plataforma de perforación de pozos petroleros, no es la de extraer petróleo; sino que es utilizada para tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo para que pueda ser extraído, sin necesidad de ocupar la maquinaria de perforación.

"En ese sentido, consideró que si la actividad que llevó a cabo con la plataforma de perforación de mérito, ello en la fase exploratoria de la industria petrolera que consistió en perforar, reparar y terminar pozos petroleros, lo cual se distingue de la maquinaria utilizada para extraer el hidrocarburo, entonces determinó que a tal plataforma no le aplica el porcentaje del 7 % de depreciación previsto en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vi-





gente en dos mil cinco, ya que no se utiliza en la etapa de explotación relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural.

"En tal virtud, consideró que la resolución impugnada era ilegal, ya que la plataforma de perforación depreciada en el ejercicio fiscal de ese año, no se utilizaba para la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, por lo cual, no le resulta aplicable la tasa de depreciación del 7 %.

"Consideró que tampoco le era aplicable la tasa del 25 % que prevé la fracción X del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, prevista para la industria de la construcción, ya que si bien la perforación de pozos petroleros, puede implicar la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, debe considerarse que tal plataforma marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase exploración de la industria petrolera, con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, sin que sean utilizados en la industria de la construcción.

"Lo anterior, sin que pasara inadvertido el argumento de la actora, relativo a que el artículo 4 del reglamento de la ley en cita establecía que el término 'construcción', incluía la perforación de pozos, por lo que para efectos de la depreciación de la plataforma de perforación marina en debate, debía aplicarse la fracción XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete.

"Al efecto, la responsable expuso que si bien, del contenido del artículo 4 reglamentario del ordenamiento multicitado, se desprendía que la perforación de pozos estaba incluida en la construcción de obras, ello no se traducía en que a la plataforma de perforación marina, se aplicara el porcentaje de depreciación previsto para la industria de la construcción.

"Abundó en que esa disposición normativa no se refería específicamente a la perforación de pozos petroleros, tarea que forma parte de la fase exploratoria de la industria petrolera y que, por tanto, no puede considerarse que ese equipo, se utilizara en la industria de la construcción y, por tal motivo, tampoco le resultaba aplicable el porcentaje de 25 % previsto en la fracción XI del artículo 41 de la ley de la materia, aunado a que se trata de una norma de aplicación estricta.



"Además que la propia norma reglamentaria era clara al establecer que las actividades incluidas en la construcción de obras, sólo era para los efectos de lo dispuesto por los artículos 2, sexto y séptimo párrafos y 201 del ordenamiento legal reglamentado, es decir, para estimarlas dentro de las actividades empresariales o de prestación de servicios independientes realizadas para constituir un lugar de negocios que se considerara establecimiento permanente, lo que no guardaba relación alguna con la determinación del porcentaje de depreciación aplicable a la plataforma de perforación marina.

"Conforme a tales consideraciones, concluyó que debió aplicarse el porcentaje de 10 % previsto en la fracción XV de la misma disposición legal, que se refería a 'otras actividades no especificadas'.

"Lo que sustentó en la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA.'

"Atento a ello, declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad, considerara que la tasa de depreciación aplicable a la plataforma de perforación marina \*\*\*\*\* , era la prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, equivalente al 10 %.

"Al respecto, a consideración de este Tribunal Colegiado, en primer término, es necesario transcribir los artículos 58-16, 58-17, 58-18, 58-22 y 58-26 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que rigen la sustanciación del juicio de resolución exclusiva de fondo, lo cuales son del tenor siguiente:

"(Se transcriben artículos)

"De los preceptos transcritos se desprende que se tramitará el juicio de resolución exclusiva de fondo únicamente a petición de parte actora, quien en su demanda expondrá los conceptos de impugnación que se hagan valer en cuanto al fondo y expresara cuál es la propuesta de la litis; asimismo, la auto-



ridad al contestar la demanda deberá señalar si coincide o no con la propuesta de litis del juicio, expresando, en su caso, cuál es su propuesta.

"También se observa que el Magistrado instructor cuando advierta conceptos de impugnación relativos a argumentos de forma o de procedimiento, los tendrá por no formulados; así, dicho juicio prevé una audiencia de fijación de la litis, en la que el Magistrado instructor expondrá de forma breve en qué consiste la controversia planteada por las partes, quienes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados para manifestar que a su derecho convenga, ajustándose a lo manifestado en la demanda, su ampliación o su contestación, y en caso de que alguna de las partes no acuda se entenderá que consiente los términos en que la misma quedó fijada, precluyendo además su derecho para formular cualquier alegato posterior en el juicio, ya sea en forma verbal o escrita.

"Por su parte, en la exposición de motivos que originó la reforma de veintisiete de enero de dos mil diecisiete a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde se introdujo el juicio de resolución exclusiva de fondo, se advierte que el propósito del legislador fue privilegiar la resolución del fondo de los litigios propuestos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), motivo por el cual sólo podrán ser objeto de análisis aquellos planteamientos formulados por el actor tendentes a demostrar que le asiste razón desde un aspecto sustantivo, precisándose que si sólo se exponen conceptos de impugnación formales o procedimentales se deberá reconducir el juicio a la vía tradicional en la que sí se analizan esos temas y, por ende, pueden ser motivo para invalidar la resolución combatida, en caso de ser alguno fundado.

"Sobre la particular trascendencia de **esta nueva modalidad** del juicio contencioso administrativo, el Ejecutivo Federal destacó que 'la materia contenciosa administrativa Federal **no ha escapado de la dinámica de pronunciamiento de resoluciones formales** ocasionadas no sólo por **la costumbre procesalista** que caracteriza la defensa legal en nuestro sistema judicial, sino también por la incorporación de formalismos procesales que **han tenido como consecuencia** que, en diversas ocasiones, **se tengan que resolver cuestiones formales en primer término**. Esta situación ha provocado que las controversias tengan que estar sujetas a diversos tipos de procedimientos **en lugar de sólo uno, cuando las violaciones formales o de procedimiento son reparadas una a la vez**, circuns-



tancia que refleja que los gobernados no han obtenido una solución definitiva sobre las pretensiones originalmente planteadas, lo que incumple con el principio constitucional de justicia completa’.

"En razón de tal problemática, el presidente de la República estimó que con el juicio de resolución exclusiva de fondo se logrará **‘abreviar los tiempos de definición de la situación efectivamente controvertida’**.

"Asimismo, aclaró ‘que en caso de que el actor haga valer argumentos de fondo y forma en este nuevo procedimiento, si bien se propone que el propio Tribunal Federal de Justicia **estará impedido** para estudiar los agravios formales, ello **no implica una denegación de justicia, pues se debe recordar que el procedimiento que ahora se propone** (juicio exclusivo de fondo) **será siempre opcional para el propio contribuyente**, lo que implica que de no ejercer esta opción, tendrá la posibilidad de acudir al juicio contencioso federal en otras vías’.

"De lo antes expuesto, podemos concluir que en el **juicio de resolución exclusiva de fondo, sólo pueden ser objeto de examen y, por consiguiente, motivo de anulación del acto controvertido, aspectos relacionados con los temas sustantivos del litigio y no por aspectos formales o procedimentales**, y que rige el principio de celeridad.

"Es por ello que se encuentra prevista la audiencia de fijación de la litis, a fin de precisar lo que debe resolverse en el juicio y depurar todos aquellos argumentos que no tengan que ver con la litis; por lo que **esa determinación resulta completamente vinculante a los Magistrados integrantes de la Sala al resolver el asunto, en el sentido de que se enfocaran a resolver la litis ya establecida y a estudiar los argumentos que resultaron procedentes por referirse a cuestiones de fondo**.

"Máxime que las partes pueden asistir a dicha audiencia y manifestar lo que a su interés legal convenga, esto es, pueden manifestar su inconformidad en la forma en que quedó fijada la litis y con los cuestionamientos que van a ser materia de estudio; tan es así, que en el supuesto de que alguna de las partes no acuda a la audiencia, se entiende que consintió los términos en que la misma quedó fijada.



"Ahora, en la especie, la audiencia de fijación de la litis se llevó a cabo el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, la cual indicó el Magistrado instructor consistiría en determinar si resultaba legal o no que la autoridad considerara que las plataformas de perforación de pozos petroleros que la actora otorgó en arrendamiento a \*\*\*\*\*, debían depreciarse a la tasa del 7 % anual, conforme a la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, al estimar que se utilizan en labores que forman parte de la actividad de la extracción de petróleo o, si como lo afirmaba la accionante, les resultaba aplicable la fracción IX (sic) del mencionado ordinal, que establecía una tasa de depreciación del 25 % para la industria de la construcción.

"Por tanto, es claro que el Pleno jurisdiccional, al resolver en definitiva el juicio de resolución exclusiva de fondo, estaba limitado a analizar los argumentos y la litis precisada en la audiencia de fijación de la litis; lo que es acorde con el principio de celeridad.

"Bajo esa consideración, es pertinente resaltar que el principio de congruencia, en forma genérica, se refiere esencialmente a que toda resolución debe ser congruente no sólo consigo misma, sino también con la litis, **tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna.**

De ahí que se hable, por un lado, de congruencia interna, consistente en que el fallo no contenga resoluciones o afirmaciones contradictorias entre sí y, por otro, de congruencia externa, que atañe a la concordancia entre la demanda y la contestación formuladas respectivamente por las partes; esto es, la sentencia no debe distorsionar o alterar lo pedido o lo alegado en defensa, sino ocuparse únicamente de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir alguna que no se hubiera reclamado, ni condenar o absolver a quien no fue parte en el juicio.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada emitida por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Cuarta Parte, página 77, de rubro y texto siguientes:

"CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA. EN QUE CONSISTE ESTE PRINCIPIO. La congruencia significa conformidad en cuanto a extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes.'



"De igual modo, es ilustrativa de lo expuesto, la tesis aislada de la mencionada Tercera Sala de nuestro Máximo Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Cuarta Parte, página 77, que es del tenor siguiente:

"SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Ahora bien, una incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna si se señalan concretamente las partes de la sentencia de primera instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmando que mientras en un considerando el Juez hizo suyas las apreciaciones y conclusiones a que llegó un perito para condenar al demandado a hacer determinadas reparaciones, en el punto resolutivo únicamente condenó a efectuar tales reparaciones, o en su defecto, a pagar una suma de dinero; pero no existe tal incongruencia si del peritaje se desprende que debe condenarse a hacer las reparaciones, pero que en el caso que no se cumpla deberá condenarse a pagar la cantidad a que se condenó.'

"En concordancia con lo anterior, el principio de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno; es decir, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en la contestación, y las demás pretensiones deducidas oportunamente en el juicio, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate.

"Ahora bien, tratándose del juicio de nulidad, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

"(Se transcribe artículo 50)

"Del examen del numeral en cita, se advierte que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver sobre la pretensión planteada por la actora, deben hacerlo examinando todos y cada uno de los argumentos que conforman la litis.



"Dicho numeral instituye el principio de congruencia externa que significa la exhaustividad en el dictado de las sentencias de nulidad, por parte de las Salas del citado tribunal, conforme al cual deben decidir la controversia sometida a su conocimiento, tomando en consideración la pretensión del actor contenida en la demanda, los argumentos de las demandadas encaminados directamente a destruirla –así como, en su caso, lo que hubiera sido materia de ampliación de demanda y su correspondiente contestación–.

"Con base en lo expuesto, se arriba a la convicción de que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa están obligadas no sólo a pronunciarse sobre la cuestión efectivamente planteada, atendiendo a todos los argumentos expresados por el actor en su demanda natural, así como aquellos de la enjuiciada encaminados directamente a desvirtuar el derecho invocado por aquél, sino también a valorar los medios de prueba que ofrezcan las partes con el objeto de demostrar sus respectivas aseveraciones.

"Precisado lo anterior, de la síntesis del argumento de disconformidad en examen, se desprende que la parte quejosa sustenta la transgresión a los artículos 16 constitucional y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el hecho de que la Sala responsable resolvió que la autoridad demandada debe emitir una resolución en la que considere que los bienes de la quejosa se deprecian de conformidad con la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a una tasa del 10 %, y no así del 25 % prevista en la fracción XI, como se demandó en el juicio de nulidad.

"En efecto, del primer concepto de impugnación de la demanda de nulidad se advierte que la quejosa argumentó que la resolución impugnada viola en su perjuicio el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional y el diverso 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, pues la autoridad demandada apreció de manera equivocada la situación jurídica de la quejosa, ya que consideró que la maquinaria que forma parte de su activo fijo está destinada a la extracción de petróleo y que, por tanto, debe depreciarse a una tasa de 7 % prevista en el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente para el año dos mil siete.

"Además, que atendiendo a la actividad desempeñada por la actora, hoy quejosa, la cual es la perforación de pozos petroleros, era correcto que la propia



contribuyente hubiera depreciado los bienes a la tasa prevista en la fracción XI de la ley en mención, es decir, 25 %.

"En ese sentido, es claro para este órgano colegiado que la pretensión que de la demanda de nulidad se deduce, es la de resolver cuál es la fracción que conforme a la actividad que desempeña la quejosa, es destinada su maquinaria que forma parte de sus activos.

"Por tal motivo, se estima que el Pleno jurisdiccional sí contraviene lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la medida en que indebidamente resuelve que corresponde un porcentaje de depreciación totalmente distinto al que le fue planteado, apoyándose en la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.),<sup>4</sup> que aplica por analogía, de rubro: 'DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA.'

"De esa guisa, tenemos que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró al resolver el juicio de amparo directo 9/2012, y del cual emana el criterio aislado en cuestión, que para efectos del porcentaje a deducir respecto del Impuesto sobre la Renta por lo que hace a la maquinaria que forma parte del activo de los contribuyentes; cuando se trate de una plataforma de perforación marina que se utilice para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos, en que se encuentra el hidrocarburo, pero que no se ocupe para extraer el petróleo, no le es aplicable el porcentaje del 7 % previsto en la fracción III del 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración.

"Señala también que no le es aplicable el 25 % que contempla la fracción XI de la referida ley, porque tampoco se usa en la industria de la construcción.

<sup>4</sup> Décima Época. Registro digital: 2008510. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, materia administrativa, tesis 2a. XII/2015 (10a.), página 1768.





"En consecuencia, a la plataforma aludida aplica el porcentaje del 10 % que establece la fracción XV, pues es una actividad no especificada en el ordenamiento referido.

"La Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, en base a sus atribuciones como integrante del Tribunal Supremo de la Unión, consideró aplicable tal criterio; sin que haya establecido que el mismo sea obligatorio para las partes de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"En ese sentido, es de señalar que no corresponde a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sustituirse en las facultades de fiscalización de la autoridad demandada, pues como se ha señalado, lo que corresponde es conducirse como un tribunal de legalidad, resolviendo los asuntos de los que tenga conocimiento conforme a la pretensión que de la demanda de nulidad se deduzca.

"Por tanto, a estimación de este Tribunal Colegiado fue ilegal que el Pleno jurisdiccional hubiera fijado un porcentaje de deducción diverso al planteado en la litis.

"En consecuencia, válidamente se puede concluir que el concepto de violación en estudio deviene **fundado**.

"...

"Por lo expuesto y fundado, se

**"RESUELVE:**

**"ÚNICO.**—La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\*, en contra del acto y autoridad señalados en el resultando primero de la presente ejecutoria, por las razones expuestas en el tercer apartado del considerando séptimo, para los efectos precisados en el último considerando de ésta."

**b)** Sentencia emitida el siete de mayo de dos mil veintiuno, en el recurso de revisión fiscal **RF 25/2021**.



Previo a transcribir las consideraciones que sustentan dicha determinación, resulta conveniente destacar que, ante la solicitud formulada por la presidencia de este Pleno Tribunal, a efecto de integrar la contradicción de tesis que nos ocupa, el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa informó sobre la vigencia del criterio emitido en la revisión fiscal **25/2020** de su índice y remitió el acuerdo por el que se determinó desechar dicho medio de impugnación.

Sin embargo, de acuerdo con lo asentado en la denuncia de contradicción formulada por el Magistrado presidente del Pleno jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se advierte que el recurso de revisión fiscal del índice del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, de interés para la integración de este expediente corresponde a la revisión fiscal **25/2021**.

No obstante, dicha circunstancia no implica una deficiente integración del presente asunto, ya que la resolución emitida en la indicada revisión fiscal 25/2021, constituye un hecho notorio para este Pleno, en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al estar almacenada y capturada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y, con esa información, es factible emitir la decisión a que se contrae la presente contradicción de criterios.

Cobra aplicación, la **jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.)**<sup>5</sup> del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>5</sup> "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los



Así, el contenido de dicha determinación es del tenor siguiente:

**"CUARTO.—Procedencia.** Debido a que es un tema de orden público y de estudio preferente, procede verificar la procedencia del medio de defensa, presupuesto que la recurrente sustenta en el artículo 63, fracciones I, II y III, incisos a), e) y f), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece:

"(Se transcribe artículo)

"En primer lugar, la autoridad refiere que el recurso es procedente conforme a la fracción I del artículo transcrito, puesto que tiene una cuantía que excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente a la Ciudad de México, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia, ya que el monto del crédito fiscal determinado a cargo de la actora asciende a \*\*\*\*\* (... pesos 00/100 moneda nacional), lo cual supera notoriamente el parámetro antes referido.

"Al respecto, debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del 'Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo', publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que entró en vigor al día siguiente, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía

---

restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente." (Registro digital: 2017123. Décima Época. Materia común. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10)



de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), así como en cualquier otra disposición jurídica (como aquí ocurre con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se deben entender referidas a la Unidad de Medida y Actualización.

"Precisado lo anterior, se estima que, en contraposición a lo argumentado por la autoridad, el asunto que nos ocupa es de cuantía indeterminada, pues si bien es cierto que el monto del crédito fiscal determinado a cargo de la actora, como se dijo, es por la cantidad de \*\*\*\*\* (... pesos 00/100 moneda nacional), la nulidad decretada por el Pleno jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es lo que la autoridad puede controvertir, no se refirió a esa cantidad, sino sólo a que la demandada, de estimarlo procedente y de contar con facultades para hacerlo, emita un nuevo acto en el que determine la situación fiscal de la contribuyente \*\*\*\*\* , en materia de impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal dos mil siete, en la que aplique a la plataforma de perforación de pozos petroleros, la tasa de depreciación que conforme a derecho corresponda; sin que el monto exacto del crédito fiscal que, en su caso, continúe a cargo de la actora hubiera sido determinado aún, por lo que el aspecto del acto impugnado y del inicialmente recurrido que fue anulado –tasa de depreciación aplicable–, no tiene una cuantía concreta o determinada, requisito indispensable para examinar este supuesto de procedencia.

"En lo conducente, es aplicable el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia 2a./J. 36/95, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 191, de rubro y texto siguientes:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro 'REVISIÓN FISCAL. BASES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, POR RAZÓN DE CUANTÍA.')

"Del mismo modo, debe decirse que, a estimación de este Tribunal Colegiado, el recurso tampoco puede considerarse procedente conforme a la fracción II del artículo anteriormente transcrito, relativo a la importancia y trascendencia del asunto, lo cual la recurrente hace derivar del hecho de que el Pleno jurisdiccional, no obstante de contar con los elementos para resolver el fondo del asunto, dejó de resolver la litis sometida a su potestad, ya que se limitó a ordenar el



dictado discrecional de una nueva resolución, sin dar mayores parámetros para el cumplimiento de la sentencia; asimismo, porque se está en presencia de argumentos que no cabría formular en la mayoría de los asuntos, ya que la resolutora de origen omitió tomar en cuenta los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, conforme a los cuales hubiera estado en posibilidad de concluir que la actora, contrariamente a lo resuelto, estaba obligada a aplicar un porcentaje de depreciación del 7 %, previsto en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete.

"Habida cuenta que se sentaría un precedente a través del cual se permita a los contribuyentes la posibilidad de efectuar una depreciación mayor a la legalmente permitida, lo cual provocaría que los contribuyentes no tributen conforme a derecho.

"En relación con tales conceptos, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País ha determinado que se estará en presencia de un asunto de 'importancia y trascendencia' cuando la autoridad que interpuso la revisión exprese razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, y que consisten en que se trate de un asunto excepcional, que contenga argumentos que no se formularían en el común de los asuntos sobre un mismo tema (importancia), así como que se trate de una contienda cuya resolución provocaría o se traduciría en resultados de índole grave (trascendencia), por lo que la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro.

"El criterio anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia, aplicada por analogía, publicada con el número de tesis 333, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* dos mil, Sexta Época, Tomo III, página 353, que dispone:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.')

"Sobre tales bases, este tribunal considera que no se ha justificado el supuesto de procedencia del recurso que invoca la autoridad, pues además de que las razones que expuso para demostrar que se trata de un asunto de 'importancia y trascendencia' fueron esgrimidas en conjunto, sin distinguir con cla-



ridad cuáles tenderían a demostrar una de las características mencionadas, y cuáles la otra; no se advierte que el recurso contenga argumentos que no se formularían en el común de los asuntos relativos a la tasa de depreciación aplicable a maquinaria y equipo destinados a las actividades enlistadas en el artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, que lo distinguan de los demás que amplia y comúnmente existen sobre el tema, lo cual basta para tener por no acreditada la importancia del asunto; amén de que tampoco justifica la recurrente que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave, como para considerar al asunto 'trascendente'.

"Como tampoco se presentan tales atributos por el hecho de que la resolución del asunto pudiera sentar un precedente aplicable a casos futuros similares o porque se alegue que en el fondo el juicio fue indebidamente analizado y resuelto, pues sobre el particular el Alto Tribunal de la Nación ha establecido que ambas cuestiones no son aptas para demostrar la importancia y la trascendencia de un asunto, tal como se advierte de los siguientes criterios:

"(Se transcriben jurisprudencias de rubros: 'REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN NEGOCIOS DE CUANTÍA MENOR O INDETERMINADA. NO LAS CONSTITUYE QUE EL CASO ESTABLEZCA PRECEDENTE.' y 'REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE, IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. FUNDAMENTOS INEFICACES PARA JUSTIFICAR ESOS REQUISITOS.'

"Del mismo modo, los requisitos en cuestión no pueden radicar, de suyo, en el hecho de que el asunto sea de naturaleza fiscal y se relacione con la actividad recaudatoria del Estado, pues sobre el particular el Alto Tribunal también ha dicho que la importancia y la trascendencia de un asunto se debe referir a su contenido y alcances propios, y no en general a la clase o materia a la que pertenezca, pues, como se ha expuesto, se refieren a que los argumentos que en él se planteen sean únicos y distintos a los que existirían en la generalidad de los asuntos de la misma clase (importancia) y a la gravedad de los resultados que la resolución del asunto podría provocar (trascendencia); de ahí que la sola referencia a la materia genérica del caso (recaudaciones) no pueda ser suficiente para justificar esos requisitos, pues ello llevaría al extremo de que todos los asuntos relacionados con esa actividad estatal deben ser revisados en instan-



cias como ésta, lo cual es contrario al carácter restrictivo del recurso, acotado incluso en materia contributiva por las diferentes hipótesis del inciso III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 153/2002, sustentada por la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, legible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, de enero de 2003, página 667, de epígrafe y texto siguientes:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO.')

"Por otro lado, dice la autoridad que el recurso es procedente conforme a la fracción III, inciso a), del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo a la interpretación de leyes y reglamentos, porque en el caso, el Pleno jurisdiccional llevó a cabo una interpretación del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, al 'analizar su alcance', debido a que estimó que: '... es clara la disposición al señalar que a la maquinaria y equipo se aplicará el porcentaje «de acuerdo a la actividad en que sean utilizadas», máxime que dicho numeral tiene incidencia en la conformación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales y, por tanto, en términos del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, existe obligación de aplicarlo de manera estricta.'

"A juicio de este tribunal, el recurso tampoco puede estimarse procedente conforme a lo establecido en el inciso a) de la fracción III del artículo antes citado, porque en el caso no se advierte que la resolutoria de origen haya realizado la interpretación del multimencionado artículo 41, entendida ésta como la actividad del órgano jurisdiccional encaminada a indagar la intención exacta perseguida por el legislador al expedir una norma legal, mediante un análisis sistemático, histórico o teleológico de la norma en cuestión, tendiente a atribuirle un significado distinto del que literalmente tiene.

"Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia por reiteración de tesis I.2o.A. J/1, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del



Primer Circuito, cuyo criterio se comparte, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, de mayo de 1995, página 296, de rubro y contenido siguientes:

"(Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. CUÁNDO SE ESTÁ ANTE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY, PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE.')

"En ese sentido, de la lectura integran del fallo recurrido no se advierte que el Pleno jurisdiccional haya llevado a cabo la interpretación del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, o de cualquiera de sus fracciones, puesto que la resolutora de origen, según se advierte del apartado respectivo, no realizó ningún ejercicio argumentativo tendente a desentrañar la intención que tuvo el legislador o el emisor de tal norma al emitirla y con ello atribuirle alguna consecuencia jurídica no prevista claramente en su texto.

"En efecto, la resolución anulatoria se basó en que, en el caso, asistía la razón de la actora, respecto de los argumentos tendentes a demostrar que era incorrecto que, conforme al artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, la plataforma de perforación debiera depreciarse a la tasa del 7 %, puesto que forma parte de la industria de extracción de petróleo; sin embargo, precisó que eran infundados los motivos de disenso, relativos a que de acuerdo con el numeral 41, fracción IX (sic), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, la plataforma de perforación debería depreciarse a la tasa del 25 %, porque se trataba de una maquinaria que se utilizaba en la industria de la construcción.

"Razón por la cual definitivamente no se actualiza el supuesto de procedencia del recurso en cuestión, por no existir en la sentencia una interpretación del precepto legal invocado por la autoridad disidente.

"Finalmente, señala la recurrente que se actualiza la hipótesis de procedibilidad del recurso prevista en los incisos e) y f) de la fracción III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –que se refieren a violaciones cometidas en la sentencia recurrida y a resoluciones que afecten el interés fiscal de la Federación–, por las diversas razones que al efecto aduce.





"Tales planteamientos, sin embargo, también resultan ineficaces para justificar la procedencia del recurso, porque las violaciones, irregularidades o hipótesis a que se refieren los incisos e) y f) mencionados, dado el carácter restrictivo de este recurso, aun cuando sean supuestos de procedencia, por sí solos no pueden justificar la admisibilidad de la revisión, pues finalmente en todos los casos de dicha fracción III se han de alegar violaciones cometidas en el procedimiento o en la sentencia, que por tanto afectaron el interés fiscal del Estado, lo cual llevaría a la conclusión de que el recurso procede en todos ellos, cuando su carácter es evidentemente selectivo, en la medida en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que procederá sólo en los casos que señalen las leyes.

"Sirve de apoyo a la anterior consideración, la jurisprudencia 2a./J. 204/2010, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, de febrero de 2011, página 1028, de título y contenido siguientes:

"[Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. PROCEDE CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA O POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES, SIEMPRE QUE COINCIDA CON ALGUNO DE LOS TEMAS FISCALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 140/2008).']

"Asimismo, resulta aplicable la diversa jurisprudencia 2a./J. 35/2010, sustentada por la propia Segunda Sala del Alto Tribunal, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, de marzo de 2010, página 1038, intitulada y de texto siguientes:

"[Se transcribe jurisprudencia de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO F), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005), ACTUALMENTE NUMERAL 63, FRACCIÓN III, INCISO F), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ESTABLECE UN PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO QUE NO DEPENDE DE LA CUANTÍA DEL ASUNTO, SINO DE



## SU RELACIÓN CON LOS DIVERSOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LA PROPIA FRACCIÓN III.]

"Sobre esa base, si en el caso la recurrente se ha limitado a exponer, como supuestos de procedencia del recurso, los contemplados en los incisos e) y f) del artículo 63, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin haber demostrado que se actualice y se relacione con alguna de las hipótesis de los incisos a), b) o c) de la misma fracción (como lo era la relativa a la interpretación de leyes o reglamentos), el recurso debe considerarse improcedente, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó perfectamente establecido que las primeras deben necesariamente estar vinculadas con alguna de las tres últimas, lo que en el caso no aconteció.

"De esa manera, aun cuando la resolución impugnada hubiera sido emitida por una autoridad perteneciente al Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al no acreditarse que se actualice alguna de las hipótesis contempladas en los incisos a), b) o c), con las cuales pudieran además relacionarse los diversos d), e) y f) de la fracción III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"En las relatadas condiciones y ya que este órgano colegiado no advierte de oficio que se actualice algún otro supuesto de procedencia del recurso, en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo conducente es declararlo improcedente. ...

**"QUINTO.—Recurso de revisión adhesivo.** En atención a que resultó improcedente el recurso de revisión principal, debe desestimarse el recurso de revisión adhesiva, en virtud de que la adhesión al recurso carece de autonomía, pues sigue la suerte procesal del recurso principal, en términos del penúltimo párrafo, del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dice:

" ' ... ' "

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en los artículos 104, fracción III, constitucional, y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se



**"RESUELVE:**

**"ÚNICO.**—Se **DESECHAN POR IMPROCEDENTES** los recursos de revisión principal y adhesivo a que este toca se refiere."

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

**a)** Sentencia emitida el ocho de abril de dos mil veintiuno, en el amparo directo DA 149/2020.

**"NOVENO.—Estudio. ...**

"Los argumentos de la quejosa son **fundados**, como se demostrará a continuación:

"Para evidenciar tal aserto, es necesario destacar que en el presente asunto aplican las disposiciones del juicio de resolución exclusiva de fondo contenidas en los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que prevén lo siguiente:

"(Se transcriben artículos)

"Como puede observarse, la invalidez obedece a la ilegalidad de la resolución impugnada cuando los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron o fueron apreciados por la autoridad en forma indebida; cuando las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado; o cuando los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

"Asimismo, el segundo de los preceptos transcritos dispone que la sentencia definitiva que se emita en este tipo de juicios podrá reconocer la validez de la resolución o declarar la nulidad de la resolución impugnada.



"El primer supuesto está referido al caso en que la Sala Fiscal analiza todos los planteamientos expuestos por la parte actora y concluye que no le asiste razón, por lo que se impone reconocer la validez del acto cuestionado en esa sede, surtiendo todos sus efectos y consecuencias jurídicas.

"En cambio, el segundo supuesto puede presentar dos variantes, a saber: a) Que la nulidad decretada sea absoluta; es decir, lisa y llana y, por tanto, que el acto impugnado desaparezca en su totalidad; y b) Que la nulidad advertida sea relativa y, por tanto, la autoridad emisora del acto cuestionado quede en posibilidad de subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto.

"No existe una regla para determinar el tipo de nulidad que en cada caso debe declararse, pues la distinción para ello está condicionada a la naturaleza de la resolución impugnada y de la causa de la violación advertida; así, existen violaciones capaces de invalidar en forma absoluta el acto administrativo o fiscal y otras que no tienen ese efecto destructivo, sino que permiten a la autoridad subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto ajustado a derecho.

"Tiene aplicación al caso, la tesis P. XXXIV/2007,<sup>6</sup> que a la letra indica:

"(Se transcribe tesis de rubro: 'NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.')

"Una vez precisado lo anterior, conviene retomar que en el caso que nos ocupa la Sala responsable declaró la nulidad de la resolución impugnada y de la originalmente recurrida, debido a que consideró que a la plataforma de perforación marina propiedad de la quejosa no aplica la tasa de depreciación del 7 % que prevé la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete, como se sostuvo en la resolución determinante.

<sup>6</sup> Sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26.



"También estableció que a dicho equipo tampoco le es aplicable la tasa de depreciación del 25 % que prevé la fracción XI del citado artículo 41 –como lo afirmó la entonces actora–, para la industria de la construcción, pues no se desconoce que la perforación de pozos petroleros puede implicar materialmente la ejecución de obras de ingeniería, entre otras tareas, pero debe tenerse presente que la plataforma de perforación marina se utiliza específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, esto es, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos, pero no se utiliza en la industria de la construcción.

"En consecuencia, la Sala precisó que si bien fue fundada la determinación de la actora en cuanto a que la tasa de depreciación aplicable no es la del 7 %, ello no significó que haya aplicado correctamente la tasa del 25 %, pues no desvirtuó el motivo de fondo de la determinación el crédito, que es la incorrecta deducción de esa inversión; de ahí que si la autoridad tiene facultades para ello y decide hacerlo, al tratarse de facultades discrecionales, dentro del plazo de cuatro meses, deberá emitir un nuevo acto a efecto de determinar la situación fiscal correcta de la contribuyente en materia del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en la que aplique a dicha plataforma la tasa de depreciación que conforme a derecho proceda.

"En consecuencia, es evidente que la Sala actuó de manera incongruente, en virtud de que al juicio de origen le son aplicables que las disposiciones del juicio de resolución exclusiva de fondo contenidas en los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, el juicio de resolución exclusiva de fondo tiene como una de sus finalidades la de evitar nuevos juicios, por ende, no es viable una declaratoria de nulidad en los términos precisados en la sentencia reclamada, porque debió determinar el derecho de la quejosa en cuanto al fondo del asunto, esto es, resolver cuál es la fracción que conforme a la actividad que desempeña la quejosa, es destinada su maquinaria que forma parte de sus activos, pues tenía elementos para determinarlo.

"Máxime que la propia Sala responsable en la sentencia reclamada fijó que la litis a resolver consistía en determinar 'cuál es el tratamiento específico de depreciación de la inversión consistente en la plataforma de perforación de pozos petroleros denominada \*\*\*\*\*', para efecto de su deducción en la determina-



ción de la base gravable del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio fiscal 2007’.

"Y en virtud de ello es evidente que la Sala **debió resolver de fondo** la pretensión que de la demanda de nulidad se deduzca, siendo ilegal que no haya fijado el porcentaje de deducción que le corresponde a la ahora quejosa, al tener plena facultad para fijar el derecho público subjetivo dependiendo de cada caso particular.

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 73, 74, 75, 183 y demás relativos de la Ley de Amparo, se

**"RESUELVE:**

**"ÚNICO.**—La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\*, contra el acto que reclama consistente en la sentencia dictada el **once de diciembre de dos mil diecinueve**, por la **Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** en el juicio de atracción **42/18-ERF-01-3/10/19-PL-06-04.**"

**b)** Sentencia emitida el ocho de abril de dos mil veintiuno, en el recurso de revisión fiscal RF 171/2020.

**"NOVENO.—Estudio.** Resulta innecesario el estudio de los agravios del presente recurso de revisión fiscal, toda vez que este Tribunal Colegiado estima que debe declararse **sin materia**, al haberse resuelto en sesión de esta fecha el amparo directo **D.A. 149/2020**, que se encuentra estrechamente relacionado con este, y que fue promovido en contra de la sentencia de **once de diciembre de dos mil diecinueve**, dictada en el juicio de atracción **42/18-ERF-01-3/10/19-PL-06-04** que nos ocupa, y en el sentido siguiente: ‘La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\*, contra el acto que reclama consistente en la sentencia dictada el **once de diciembre de dos mil diecinueve**, por la **Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** en el juicio de atracción **42/18-ERF-01-3/10/19-PL-06-04.**’

"Ello en virtud de que la Sala Superior debe analizar el derecho público subjetivo de la actora en cuanto al fondo del asunto; por lo que al haberse re-



suelto dicho juicio de amparo, el medio de impugnación que nos ocupa debe declararse **sin materia**.

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en los artículos 104, fracción III, de la Constitución Federal y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se:

**"RESUELVE:**

**"ÚNICO.**—Se declaran **sin materia** los recursos de revisión."

**QUINTO.**—**Inexistencia de la contradicción.** Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 de la Ley de Amparo establecen la existencia de la contradicción de tesis con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos; así como para unificar la interpretación del orden jurídico nacional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la contradicción de tesis se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

Tales consideraciones se advierten en la **jurisprudencia P./J. 72/2010**<sup>7</sup> del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como la **jurisprudencia 1a./J. 22/2010**,<sup>8</sup> de la Primera Sala del Alto Tribunal.

<sup>7</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de crite- rios 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', enten- diéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas



Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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." (Novena Época. Registro digital: 164120. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010. Materia común. Página 7)

<sup>8</sup> "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





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.**

2) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre **al menos un razonamiento** en el que la diferente interpretación realizada se refiera a un **mismo tipo de problema jurídico**; por ejemplo, el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

3) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una **pregunta genuina** acerca de si la manera de abordar la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que también sea legalmente posible.

De esa manera, la resolución de la contradicción de tesis surge por la necesidad de unificar criterios, así que debe determinarse si existe una discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales, lo que implica examinar los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas.

En el caso, se estima que es **inexistente la contradicción** de criterios denunciada por el Magistrado presidente del Pleno jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa respecto del primer punto identificado en el considerando tercero de esta resolución, **relacionado con la determinación de la tasa aplicable a la depreciación de la inversión de plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros, para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta, conforme a la legislación vigente en el ejercicio fiscal dos mil siete.**

Al respecto, de los criterios transcritos con anterioridad no se advierte que exista contradicción acerca del tratamiento que debe otorgarse a la deprecia-

---

otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (Novena Época. Registro digital: 165077. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, marzo de 2010. Materia común. Página 122)



ción de la inversión en la plataforma de perforación de pozos petroleros para efecto de su deducción en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil siete.

En efecto, sobre ese tópico, en la sentencia emitida en el **amparo directo 83/2020, el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, esencialmente, determinó que la actividad que se lleva a cabo en las plataformas marinas de perforación no pertenece a la industria de la construcción, debido a que se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, en la fase previa de exploración; por tal motivo, determinó que no le resultaba aplicable la tasa de depreciación del 25 % contemplada en el artículo 41, fracción XI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete.

Lo que sustentó en la **tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.)**,<sup>9</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, en la sentencia emitida en la **revisión fiscal 71/2020**, el propio tribunal, en esencia, determinó que la tasa de depreciación del 7 % contemplada en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, tampoco resultaba aplicable a las plataformas marinas de perforación, debido a que la maquinaria instalada en ellas no se utiliza en la etapa de extracción de petróleo a que se refiere dicha porción normativa, sino que es empleada en la fase exploratoria de la industria petrolera, específicamente para perforar, reparar y terminar pozos petroleros.

<sup>9</sup> "DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA. La plataforma de perforación marina se utiliza para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, pero a través de ella no se extrae el petróleo. Por tanto, a ese equipo no aplican los porcentajes del 7 % previsto en la fracción III del artículo mencionado, ya que no se utiliza en la etapa de la industria petrolera relativa a la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino en la fase previa de exploración, ni el de 25 % que contempla la fracción XI de la citada disposición legal, pues tampoco se usa en la industria de la construcción. En consecuencia, a la plataforma aludida aplica el porcentaje del 10 % que establece la fracción XV para las actividades no especificadas." (Registro digital: 2008510. Décima Época. Materia administrativa. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1768)



En adición a lo anterior, determinó que los efectos de la nulidad declarada en la sentencia recurrida resultaban correctos, debido a que la Sala estimó que las tasas de depreciación del 25 % y del 7 % empleadas, respectivamente, por la contribuyente y por la autoridad fiscal no resultaban aplicables a las plataformas marinas; así como, que no se desvirtuó el motivo de fondo de la determinación del crédito, es decir, la incorrecta deducción de la inversión; razón por la cual, sin sustituirse en las atribuciones propias de la autoridad fiscal, vinculadas con la apreciación de circunstancias y en la oportunidad para actuar en determinado sentido, al estar en presencia de facultades discrecionales, declaró que la autoridad fiscal podía emitir un nuevo acto en el que determinara la situación fiscal correcta de la contribuyente.

No obstante, estimó correctas las bases sobre las cuales la Sala determinó que eventualmente podría resolver la situación fiscal de la contribuyente, al referir la inaplicabilidad de las referidas tasas de depreciación y, a mayor abundamiento, haber señalado lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 9/2012, de la que derivó la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.) antes transcrita, en el sentido de que al equipo de perforación de pozos petroleros le aplica la tasa de depreciación del 10 %, prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre Renta, referente a "otras actividades no especificadas".

Por otra parte, el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **DA 361/2020**, en lo que interesa, declaró fundados los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa en relación con la variación de la litis del juicio de resolución exclusiva de fondo, al advertir que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa introdujo elementos ajenos a la problemática jurídica, al concluir que la tasa de depreciación aplicable a la plataforma de perforación marina correspondía a la del 10 %, prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, con base en lo establecido en la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal antes transcrita.

Explicó que en la audiencia de fijación de la litis celebrada en el juicio contencioso administrativo de origen, el Magistrado instructor asentó que la proble-



mática jurídica consistiría en determinar si resultaba legal o no que la autoridad considerara que las plataformas de perforación de pozos petroleros de la actora debían depreciarse a la tasa del 7 % anual, conforme a la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, al estimar que se utilizan en labores que forman parte de la actividad de la extracción de petróleo o, si como lo pretendía la actora, les resultaba aplicable la tasa de depreciación del 25 %, prevista para la industria de la construcción, en términos de la fracción XI, de dicho artículo.

Así, conforme a los principios que rigen el juicio de resolución exclusiva de fondo, estimó que la Sala Superior debía limitarse a pronunciarse sobre la cuestión efectivamente planteada por las partes, por lo que resultaba ilegal que estableciera un porcentaje distinto al propuesto por las partes para resolver el fondo de la controversia. En adición a lo anterior, precisó que no corresponde a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sustituirse en las facultades de fiscalización de la autoridad demandada, sino que debe conducirse como un tribunal de legalidad, resolviendo los asuntos conforme a la pretensión deducida de la demanda de nulidad y, por ello, no estaba en aptitud de fijar un porcentaje de deducción diverso al planteado en la litis de su conocimiento.

Por su parte, dicho tribunal **declaró improcedente la revisión fiscal 25/2021**, al estimar que no se acreditó ninguna de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que determinó desecharlo.

En otro orden, el **Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el **amparo directo 149/2020**, en lo que interesa, declaró fundados los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa relacionados con los efectos de la nulidad del crédito fiscal impugnado.

Para ello, advirtió que en la sentencia reclamada, la Sala declaró ilegal la determinación de la resolución impugnada, en relación con la aplicación de la tasa de depreciación del 7 % a que se refiere la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil siete. Asimismo, que declaró inaplicable la pretensión de la actora en cuanto a la aplicación de la tasa del 25 % prevista en la fracción XI del mismo artículo, para la industria



de la construcción. Lo anterior, derivado de que las plataformas de perforación marinas se utilizan específicamente para perforar, construir y reparar pozos petroleros en el lecho marino, es decir, dentro de la fase de exploración de la industria petrolera con el fin de localizar yacimientos de hidrocarburos.

De ese modo, observó que la Sala desvirtuó la aplicación de las tasas de depreciación aludidas, pero que la parte actora no desvirtuó el motivo de fondo de la determinación del crédito; es decir, la incorrecta deducción de la inversión; por ello, estimó que al estar en presencia de facultades discrecionales, la nulidad de la resolución impugnada tendría como efecto, que la autoridad fiscal, de estimarlo procedente, emitiera un nuevo acto a efecto de definir la situación fiscal correcta de la contribuyente en materia del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en la que aplicara la tasa de depreciación que conforme a derecho proceda a las plataformas de perforación marina.

En mérito de lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó que dicha declaratoria de nulidad era incongruente, debido a que el juicio de resolución exclusiva de fondo, en términos de lo establecido en los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como finalidad evitar la tramitación de nuevos juicios y, por ello, no resulta viable la declaración de nulidad sin resolver el derecho de la quejosa en cuanto al fondo del asunto; es decir, sin precisar cuál es la tasa de depreciación aplicable del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, conforme a la actividad que desempeña la contribuyente.

Por su parte, el mencionado Decimoséptimo Tribunal **declaró que quedaron sin materia las revisiones principal y adhesiva** del expediente **RF 171/2020** de su índice, al estimar que con la concesión del amparo en el amparo directo 149/2020, la Sala Superior debía analizar el derecho público subjetivo de la actora en cuanto al fondo del asunto, y ello tornaba innecesario el estudio de los agravios hechos valer en los referidos medios de defensa.

Lo expuesto anteriormente revela que únicamente el **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** se pronunció sobre el tratamiento que debía otorgarse a la depreciación de la inversión consistente en la plataforma marina de perforación de pozos petroleros para efecto de su



deducción en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil siete.

Se afirma lo anterior, debido a que en las sentencias emitidas en el amparo directo 83/2020 y en la revisión fiscal 71/2020, respectivamente, determinó que a las plataformas marinas de perforación de pozos petroleros no les resultaban aplicables las tasas de depreciación del 7 % y del 25 % previstas, correspondientemente, en las fracciones III y XI del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en función de que el equipo ahí instalado no se utiliza para la industria de la construcción ni para la extracción y procesamiento de petróleo crudo y gas natural, sino para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, es decir, en la fase de exploración de esa industria.

Asimismo, declaró que eran jurídicamente correctas las bases sobre las cuales la Sala determinó que eventualmente podría resolver la situación fiscal de la contribuyente, derivado de la nulidad decretada, al referir la inaplicabilidad de esas tasas de depreciación y, a mayor abundamiento, haber señalado lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 9/2012, de la que derivó la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.) antes transcrita, en el sentido de que al equipo de perforación de pozos petroleros le aplica la tasa de depreciación del 10 %, prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, referente a "otras actividades no especificadas".

Por otro lado, los Tribunales Colegiados **Décimo** y **Decimoséptimo** en la misma materia y Circuito, sin resolver sobre la legalidad de las tasas de depreciación propuestas por las partes en los juicios de su conocimiento, declararon la incongruencia de los efectos de la nulidad pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el primero de ellos, por estimar que dicha Sala no estaba facultada a decidir la controversia con base en una tasa de depreciación diversa a las propuestas en el juicio, sino que estaba limitada a decidir sobre la legalidad de las aplicadas por la contribuyente y por la autoridad fiscal, respectivamente, sin estar en posibilidad de considerar una tasa de depreciación diversa; y el segundo, por estimar que la Sala no podía declarar la nulidad del acto impugnado, exclusivamente por la inaplicabilidad de las tasas propuestas por las partes, sino que también debía resolver el derecho subjetivo



de la quejosa en cuanto al fondo del asunto, mediante la determinación de la tasa de depreciación que correspondía aplicar al equipo de la plataforma marina de perforación de la contribuyente, por la actividad en que se emplea, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete.

De ahí que se estime que las resoluciones en comento no contienen una discrepancia de criterios en cuanto a la **determinación de la tasa aplicable a la depreciación de la inversión de plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros, para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta, conforme a la legislación vigente en el ejercicio fiscal dos mil siete**, ya que únicamente uno de los Tribunales Colegiados se pronunció específicamente sobre ese punto jurídico y determinó el tratamiento que debía darse a dichos activos.

Por tanto, se concluye que los Tribunales Colegiados Vigésimo, Décimo y Decimoséptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito no realizaron ejercicios interpretativos que ameriten ser unificados, en relación con la tasa de depreciación aplicable a las plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros como propuso la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la denuncia respectiva, por lo que no se configura la contradicción de tesis, al no existir posturas contrarias entre los criterios adoptados por los órganos colegiados contendientes.

Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia 2a./J. 163/2011**<sup>10</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>10</sup> "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



En tales condiciones, se impone declarar que **no existe la contradicción de criterios** denunciada sobre el referido punto jurídico.

SEXTO.—**Existencia de la contradicción.** De los antecedentes narrados se advierte que los Tribunales Colegiados **Vigésimo, Décimo y Decimoséptimo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, se pronunciaron expresamente en torno al segundo punto jurídico de la denuncia de contradicción, referente a los alcances de la nulidad declarada en los juicios de resolución exclusiva de fondo revisados.

Así, el Vigésimo Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo 83/2020, analizó los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, de cuyo contenido advirtió que la invalidez en los juicios de resolución exclusiva de fondo puede derivar de que los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron o fueron apreciados de forma indebida por la autoridad; cuando las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado; o cuando los efectos atribuidos por la autoridad emisora el incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

También advirtió que la nulidad decretada en ese tipo de asuntos puede presentar dos variantes:

a) Que la nulidad decretada sea absoluta; es decir lisa y llana y, por tanto, que el acto impugnado desaparezca en su totalidad.

b) Que la nulidad advertida sea relativa y, por tanto, la autoridad emisora del acto cuestionado quede en posibilidad de subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto.

---

alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente." (Novena Época. Registro digital: 161114. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, septiembre de 2011. Materia común. Página 1219)





Luego, declaró que no existe una regla para determinar el tipo de nulidad que debe declararse, sino que era necesario atender a la naturaleza de la resolución impugnada y de la causa de la violación advertida, ya que ésta puede invalidar en forma absoluta el acto administrativo o fiscal, o bien, existen violaciones que sí permiten a la autoridad subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto ajustado a derecho.

En relación con la naturaleza de la resolución, el Tribunal Colegiado en comento distinguió: a) aquellos casos en que el acto administrativo o resolución impugnada deriva de una solicitud hecha por el particular (como una petición, solicitud de consulta, interposición de recurso o instancia); y, b) cuando el acto o resolución proviene de la voluntad de la autoridad a causa del ejercicio de facultades discrecionales en su ejercicio, como los son las de comprobación.

Así, determinó que, en el primer caso, si el vicio de nulidad advertido es formal, la nulidad no podía ser absoluta, debido a que la autoridad debe subsanarlo con la emisión de un nuevo acto, con la finalidad de que no se deje sin decisión la petición, solicitud o instancia abierta. Asimismo, estimó que si el vicio advertido es de fondo, el efecto de la nulidad será el de invalidar el acto y obligar a la autoridad a emitir un nuevo acto en el que resuelva conforme a la apreciación determinada en el juicio de nulidad, sin posibilidad de resolver con libertad de jurisdicción.

Por otro lado, en el caso del ejercicio de facultades discrecionales, determinó que la nulidad declarada por vicios de forma o procedimentales, se traducirá en la emisión de un nuevo acto, si la autoridad administrativa lo estima pertinente, en el que subsane el vicio decretado, ya que no es posible obligar a la autoridad a emitir un nuevo acto vinculado con facultades respecto de las cuales tiene libertad de ejercitarlas. En cambio, si el vicio se vincula con el fondo del acto, la nulidad no podrá consistir en la emisión de un nuevo acto y, en su caso, para que ello pueda realizarse, es necesario que no se haya agotado la posibilidad del ejercicio de la facultad de la que derivó el acto nulificado.

Adicionalmente, advirtió que el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la forma o términos en que la autoridad demandada debe proceder y los plazos con que contará para dar cumplimiento



a la sentencia anulatoria, permitiendo que en la sentencia se señalen efectos que faculten a la autoridad a volver a dictar el acto, incluso por aspectos de fondo; asimismo, declaró que dicha disposición era aplicable a los juicios de resolución exclusiva de fondo, debido a que no existe ningún artículo en el capítulo XII que contemple ese tipo de asuntos, que regule el cumplimiento de las sentencias ahí emitidas.

Bajo ese contexto, el Vigésimo Tribunal precisó que la violación advertida sucedió en la emisión de la resolución determinante del crédito fiscal inicialmente controvertido, puesto que consistió en la indebida aplicación de la tasa de depreciación del 7 %; es decir, que dicho vicio no derivó de vicios propios del oficio de solicitud de información y documentación o sucedidos dentro del procedimiento de fiscalización de origen.

Por esa razón, definió que dicho motivo de nulidad encuadra en lo previsto en los artículos 58-27, fracción III y 58-28, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que en la determinante del crédito fiscal se dejaron de aplicar las disposiciones debidas en cuanto al fondo del asunto, el cual, se vinculó con la determinación de la situación fiscal de la contribuyente y, al hacerlo, la autoridad fiscal utilizó una tasa de depreciación que resultó inaplicable.

Sin embargo, también advirtió que la Sala Superior, justificadamente, deestimó la pretensión de la actora de aplicar la tasa del 25 %, al no ser el porcentaje previsto para las plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros y, por ende, resultó indebida la deducción de esa inversión; de ahí que concluyera que la violación advertida en el acto impugnado era susceptible de subsanarse, en caso de que lo estimara pertinente la autoridad, a través de la emisión de una nueva resolución.

En ese sentido, estimó que el vicio advertido no podía dar lugar a una nulidad lisa y llana, pues para ello era necesario que la empresa quejosa no hubiera incurrido en una incorrecta apreciación del porcentaje de depreciación declarado, por lo que de no haber sucedido de esa manera, consideró que no podían limitarse las facultades de la Sala para decidir el derecho en los términos correspondientes, de conformidad con el artículo 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



Además, el órgano colegiado estimó que no existía base para establecer que el juicio de resolución exclusiva de fondo sólo sea de anulación, debido a que de acuerdo con la fracción III del artículo 58-28 en cita, permite a la Sala modificar la cuantía de la resolución administrativa impugnada, con la precisión del monto, alcance y términos en que debe emitirse su cumplimiento.

Así, declaró que los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no impiden que la Sala que conozca del juicio de resolución exclusiva de fondo actúe con plena jurisdiccional, (sic) al contar con facultades para fijar el derecho público subjetivo en controversia.

Agregó que, por regla general, el juicio de resolución exclusiva de fondo tiene como finalidad evitar la promoción de nuevos juicios; sin embargo, ello no implica que en casos excepcionales, en los que no se pueda resolver conforme a las pretensiones de ninguna de las partes, no pueda dar un efecto diverso.

En mérito de lo expuesto, determinó que las violaciones advertidas en la etapa de liquidación de una contribución pueden ser corregidas por el fisco, a condición de que no vuelva a ejercer sus facultades de comprobación y que se ajuste a los lineamientos del fallo de nulidad y de la sentencia de amparo.

En apoyo a lo anterior, citó la **tesis aislada 2a. XIV/2020 (10a.)**<sup>11</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>11</sup> "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS, CUANDO LOS VICIOS DE INVALIDEZ ADVERTIDOS SUCEDIERON EN LA FASE DE LIQUIDACIÓN Y SE REFIEREN AL MECANISMO UTILIZADO POR LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR LA SITUACIÓN FISCAL DEL CONTRIBUYENTE.

"Hechos: Mediante amparo directo se cuestionó la regularidad constitucional de los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establecen, respectivamente: 1) las causales para declarar la ilegalidad de una resolución administrativa; 2) los efectos de las sentencias definitivas; y, 3) el cumplimiento que deberán dar las autoridades a dichas sentencias; lo anterior, al considerar que violan el derecho a la seguridad jurídica por no generar certeza sobre el tipo de nulidad que propiciará cada motivo de invalidez.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que procede declarar la nulidad del acto para efectos, si los motivos de invalidez del juicio de nulidad sucedieron en la fase de liquidación y se refieren al mecanismo utilizado por la autoridad para determinar la situación fiscal del contribuyente.



Conforme a lo expuesto, el Vigésimo Tribunal concluyó que la autoridad, de estimarlo viable, podía emitir una nueva resolución en la que determinara la situación fiscal de la quejosa sin reducirla, es decir, sin ejercer una nueva facultad de comprobación, a menos que se actualice algún supuesto legal válido para ello, ni allegarse de nuevos elementos probatorios para tal fin, sino que la nueva resolución debía ser el reflejo de los elementos que en su momento tuvo la autoridad, pero adecuados a los efectos de la nulidad en cuanto a su aplicación y valoración.

Sobre esas bases, ante la naturaleza de la resolución impugnada, emitida en la segunda fase del procedimiento de fiscalización, es decir, la de revisión, y dado el alcance de las violaciones cometidas al momento de la determinación de la situación fiscal de la contribuyente, estimó jurídicamente posible que la autoridad, de estimarlo viable, emitiera la resolución que estimare procedente.

Por otra parte, en la **revisión fiscal 71/2020**, el Vigésimo Tribunal Colegiado determinó que los efectos de la nulidad declarada en la sentencia recurrida

---

"Justificación: Lo anterior, porque en la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 15/2006-PL, de la cual derivó la tesis aislada P. XXXIV/2007, de rubro: 'NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.', el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no existe una regla para determinar el tipo de nulidad que en cada caso debe declararse, pues la distinción para ello está condicionada a la naturaleza de la resolución impugnada y a la causa de violación advertida. Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión 1100/2015, el Tribunal Pleno estableció que en materia de fiscalización a los particulares, existen dos fases diferentes, a saber: a) la de revisión, en la cual la autoridad ejerce cualquiera de las facultades de comprobación a su alcance; y, b) la de liquidación, en la cual, a partir de la información y documentación obtenidas en la primera fase, podrá determinarse la situación fiscal del particular. Así, cuando en el juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se invalida la resolución determinante (resultado de la fase de liquidación) y los vicios de nulidad consisten en la utilización de un mecanismo fiscal que no era aplicable al contribuyente, es claro que tal actuación implica la actualización de lo previsto en el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (por dejarse de aplicar las normas debidas) y toda vez que el acto anulado proviene del ejercicio de facultades discrecionales (sin que se haya invalidado la facultad de comprobación o la potestad para su ejercicio), ello permite a la autoridad fiscal (si así lo considera adecuado) emitir una nueva resolución en la fase de liquidación, la cual deberá atender a los vicios que motivaron la invalidez declarada para, en su caso, determinar la situación fiscal de la visitada."

(Registro digital: 2022105. Décima Época. Materia administrativa. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 628)



resultaban correctos, debido a que la Sala estimó que las tasas de depreciación del 7 % y de 25 % empleadas, respectivamente, por la contribuyente y por la autoridad fiscal no resultaban aplicables a las plataformas marinas de perforación; así como que no se desvirtuó el motivo de fondo de la determinación del crédito, es decir, la incorrecta deducción de la inversión.

En mérito de lo anterior, declaró que dichos efectos eran congruentes con la litis planteada en el juicio de resolución exclusiva de fondo y a pesar de que no precisó en sus efectos, expresamente cuál era la tasa aplicable para la depreciación de la inversión deducida por la contribuyente, estimó que eran correctas las bases sobre las cuales la autoridad, de considerarlo pertinente, podía resolver la situación fiscal de la contribuyente, al establecer la inaplicabilidad de las referidas tasas de depreciación y, a mayor abundamiento, haber señalado lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 9/2012, de la que derivó la tesis aislada 2a. XII/2015 (10a.) antes transcrita, en el sentido de que al equipo de perforación de pozos petroleros le aplica la tasa de depreciación del 10 %, prevista en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, referente a "otras actividades no especificadas".

Por último, precisó que la Sala del conocimiento no podía vincular a la autoridad demandada a emitir una nueva resolución determinante, al estar en presencia de facultades discrecionales, por lo que no podía sustituirse en las atribuciones de la autoridad fiscal de apreciar las circunstancias y en la oportunidad para actuar, por lo que resultaba correcto que se determinara que si la autoridad tiene facultades para ello y decide hacerlo dentro del plazo de cuatro meses, emita un nuevo acto a efecto de determinar la situación fiscal correcta de la contribuyente.

En similares términos, al resolver el **amparo directo 171/2020**, el **Decimoséptimo** Tribunal Colegiado también analizó el contenido de los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de los cuales advirtió que la declaratoria de invalidez de un acto impugnado puede derivar de que los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron o fueron apreciados de forma indebida por la autoridad; cuando las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en



el acto impugnado; o cuando los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

Asimismo, observó que la nulidad de la resolución impugnada puede presentar dos variantes:

a) Que la nulidad decretada se absoluta; es decir lisa y llana y, por tanto, que el acto impugnado desaparezca en su totalidad.

b) Que la nulidad advertida sea relativa y, por tanto, la autoridad emisora del acto cuestionado quede en posibilidad de subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto.

También consideró que no existe una regla para determinar el tipo de nulidad que debe declararse, sino que era necesario atender a la naturaleza de la resolución impugnada y de la causa de la violación advertida, ya que ésta puede invalidar en forma absoluta el acto administrativo o fiscal, o bien, existen violaciones que sí permiten a la autoridad subsanar la irregularidad advertida y emitir un nuevo acto ajustado a derecho.

Bajo ese contexto, precisó que la Sala Superior declaró la nulidad de la resolución impugnada, al estimar que la autoridad fiscal aplicó indebidamente la tasa de depreciación del 7 % prevista en la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal dos mil siete; pero también determinó que era inaplicable la tasa del 25 % prevista en la fracción XI del propio artículo 41, empleada por la contribuyente para la deducción de su inversión relacionada con la plataforma de perforación marina; de ahí que estimara que no se encontraba desvirtuado el motivo de fondo de la determinación del crédito, que consistía en la incorrecta deducción de esa inversión; por lo que si la autoridad estimaba contar con facultades para ello debía emitir una nueva determinación sobre la situación fiscal de la contribuyente en materia del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en la que aplicara la tasa de depreciación que conforme a derecho procediera a la plataforma de perforación marina.



En esos términos, consideró que los efectos de la nulidad declarada en esos términos resultaba incongruente, debido a que de acuerdo con lo establecido en los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio de resolución exclusiva de fondo tiene como finalidad evitar nuevos juicios; por lo cual, no era viable que en la sentencia de nulidad se dejara de determinar el derecho subjetivo de la parte actora en cuanto al fondo del asunto, es decir, resolver cuál era el (sic) fracción que conforme a la actividad a la que destina la maquinaria que forma parte de sus activos en la plataforma marina de perforación, cuenta habida que tenía elementos para determinarlo.

En virtud de lo anterior, determinó que la Sala debía resolver de fondo la pretensión deducida de la demanda de nulidad, mediante la determinación del porcentaje de deducción que le correspondía a la contribuyente al contar con plena facultad para fijar el derecho público subjetivo en controversia.

En cambio, el **Décimo Tribunal Colegiado**, al resolver el amparo directo **361/2020**, consideró que la Sala Superior varió la litis del juicio de resolución exclusiva de fondo, al resolver que la tasa de depreciación aplicable a la plataforma de perforación marina equivale al 10 %, de acuerdo con lo previsto en la fracción XV del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente para el ejercicio fiscal de dos siete, (sic) referente a "otras actividades no especificadas", conforme a lo establecido en la tesis aislada **2a. XII/2015 (10a.)**, de rubro: "DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA."

Explicó que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 58-16, 58-17, 58-18, 58-22 y 58-26 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio de resolución exclusiva de fondo se tramita a petición de la parte actora, quien en su demanda deberá exponer los conceptos de impugnación en cuanto al fondo del asunto y expresará cuál es la propuesta de la litis; asimismo, la autoridad al contestar la demanda deberá señalar si coincide o no con la propuesta de litis del juicio, expresando su propuesta.

Además, advirtió que el Magistrado instructor tendrá por no formulados los argumentos de forma o de procedimiento hechos valer en la demanda relativa.



Precisó que para dichos juicios se prevé una audiencia de fijación de la litis, en la que el Magistrado instructor expondrá de forma breve en qué consiste la controversia planteada por las partes, quienes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados para manifestar lo que a su derecho convenga, conforme a lo establecido en la demanda, su ampliación o en la contestación; en caso de que alguna de las partes omita comparecer, se entenderá que consiente los términos en que quedó fijada la litis, precluyendo su derecho para formular cualquier alegato posterior en el juicio, ya sea en forma verbal o escrita.

En adición a lo anterior, destacó que en la exposición de motivos que originó la reforma de veintisiete de enero de dos mil diecisiete a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la cual se introdujo el juicio de resolución exclusiva de fondo, el legislador explicó que su propósito era el de privilegiar la resolución de fondo de los litigios propuestos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En ese orden, concluyó que el juicio de resolución exclusiva de fondo únicamente aborda el examen de aspectos relacionados con los temas sustantivos de litigio, y sólo éstos podrán ser motivo de anulación del acto controvertido y no aspectos formales o procedimentales.

Agregó que lo resuelto en la audiencia de fijación de la litis resulta vinculante para los Magistrados integrantes de la Sala al resolver el asunto, en el sentido de que se enfocarán a resolver la problemática jurídica establecida y a estudiar los argumentos que resultaron procedentes por referirse a cuestiones de fondo.

Bajo ese contexto, el Décimo Tribunal Colegiado advirtió que en la audiencia de fijación de la litis celebrada en el juicio de resolución exclusiva de fondo de su conocimiento, se indicó que la problemática jurídica a resolver consistía en determinar si resultaba legal o no que la autoridad considerara que las plataformas de perforación de pozos petroleros que la actora otorgó en arrendamiento a Pemex Exploración y Producción debían depreciarse a la tasa del 7 % anual, conforme a la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil siete, al utilizarse en labores que forman parte de la actividad de la extracción de petróleo, o si como lo afirmaba la accionante, les resultaba aplicable la fracción XI del mencionado ordinal, que establecía una tasa de depreciación del 25 % para la industria de la construcción.





Por ello, dicho tribunal consideró que la Sala Superior debía resolver en definitiva el juicio de resolución exclusiva de fondo, de acuerdo con la litis precisada en dicha audiencia, en acatamiento, además, del principio de congruencia previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, determinó que la Sala Superior contravino el referido principio de congruencia, al haber resuelto que corresponde un porcentaje de depreciación totalmente distinto al que le fue planteado, con base en lo establecido en la tesis aislada **2a. XII/2015 (10a.)** antes citada.

Agregó que a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no les corresponde sustituirse en las facultades de fiscalización de la autoridad demandada, sino que les corresponde conducirse como un tribunal de legalidad, resolviendo los asuntos de los que tenga conocimiento conforme a la pretensión deducida de la demanda; razón por la cual, declaró ilegal que la Sala Superior hubiera fijado un porcentaje de deducción diverso al planteado por las partes.

Lo hasta aquí expuesto **revela la existencia de la contradicción de criterios denunciada** entre los Tribunales Colegiados **Vigésimo, Decimoséptimo y Décimo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues tales órganos judiciales, examinaron problemas jurídicos esencialmente iguales y adoptaron criterios jurídicos discrepantes, en relación con los principios que rigen el juicio de resolución exclusiva de fondo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y las facultades de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para resolver sobre el derecho subjetivo deducido de la controversia sometida a su potestad.

En efecto, los dos tribunales mencionados en primer término arribaron a la conclusión que los principios que rigen el juicio de resolución exclusiva de fondo no limitan las facultades de la Sala del conocimiento para decidir el derecho subjetivo en controversia, en los términos que corresponda, ni existe base para decir que dicho juicio sólo es de mera anulación, sino que los artículos 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no impiden que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa actúen con



plena jurisdicción para fijar el derecho público subjetivo y, en el caso, de la controversia vinculada con el tratamiento específico de depreciación de la maquinaria instalada en las plataformas marinas de perforación de pozos petroleros para efecto de su deducción en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil siete, precisen cuál es la tasa de depreciación aplicable por la actividad en que se emplea dicho equipo.

En cambio, el tribunal mencionado en último término determinó que la Sala que conozca del juicio de resolución exclusiva de fondo debe limitarse a resolver sobre la litis planteada en los términos fijados en la audiencia a que se refiere el artículo 58-22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como un tribunal de legalidad, por lo que en el caso de controversias sometidas a su potestad para dirimir la tasa de depreciación aplicables a las referidas plataformas marinas de perforación, debe limitarse a resolver sobre los porcentajes propuestos por las partes, sin estar facultada a considerar una tasa de depreciación diversa.

En las relatadas condiciones, la contradicción se centra en **determinar si las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que conozcan del juicio de resolución exclusiva de fondo en el que se dirima la controversia sobre el porcentaje de depreciación de la inversión para efecto de su deducción, cuando se trate de plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros, a efectos del cálculo de la base gravable del impuesto sobre la renta en el ejercicio fiscal de dos mil siete, están facultadas para determinar la tasa de depreciación aplicable, a pesar de no haber sido propuesta por las partes, o bien, si debe limitarse a resolver exclusivamente sobre los porcentajes propuestos por las partes en la audiencia de fijación de la litis.**

Es conveniente precisar que no es obstáculo para que este Pleno de Circuito determine la existencia de la contradicción de tesis denunciada, la circunstancia de que 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 disparejos en torno a un mismo punto de derecho.



Cobran aplicación las jurisprudencias P./J. 27/2001<sup>12</sup> y 2a./J. 94/2000<sup>13</sup> del Pleno y de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

**SEXTO.—Criterio que debe prevalecer.** 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.

En primer lugar, resulta pertinente señalar que conforme a lo establecido en la **jurisprudencia 2a./J. 63/2010**,<sup>14</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema

<sup>12</sup> "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." (Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77)

<sup>13</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. 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." (Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319)



Corte de Justicia de la Nación, el modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede actuar como tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción.

Lo anterior, debido a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden actuar conforme al modelo contencioso administrativo de anulación (nulidad lisa y llana) para la restauración del orden jurídico y únicamente anular el acto impugnado, controlando la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo.

<sup>14</sup> "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA DEBE EMITIR LA RESOLUCIÓN EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARÓ LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funciona bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, al tener asignadas funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, de forma que atiende tanto al control del acto de autoridad y a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los derechos subjetivos del particular, destacadamente de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, si conforme al artículo 52, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (numeral 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005), el referido tribunal emite una sentencia definitiva en la que declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, entonces la autoridad fiscalizadora debe emitir la resolución respectiva en el plazo máximo de 4 meses. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la resolución impugnada tuvo su origen en el ejercicio de las facultades que el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación confiere a la autoridad fiscalizadora, no menos lo es que se está frente a un supuesto distinto, es decir, de cumplimiento de una sentencia en el que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió una sentencia definitiva en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, lo que es un presupuesto necesario del hecho operativo de la norma establecida en el invocado artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 239 del Código Fiscal de la Federación). Esto es, el hecho de que el juicio de nulidad hubiere iniciado por la impugnación de un crédito fiscal derivado de un procedimiento de fiscalización no implica que el plazo para el cumplimiento de una sentencia se rija por el referido artículo 50 del Código que regula la facultad determinativa de la autoridad fiscalizadora, cuando dicho plazo fue establecido por el legislador para una situación jurídica distinta de la del cumplimiento de una sentencia, sino que debe aplicarse, precisamente, el plazo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (239 del Código), que establece específicamente el plazo para el cumplimiento de una sentencia, el cual debe observarse de acuerdo con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva establecido en el artículo 17 de la Constitución General de la República." (Registro digital: 164578. Novena Época. Materia administrativa. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, mayo de 2010, página 834)



De igual forma, pueden actuar con plena jurisdicción (nulidad para efectos), con la finalidad de tutelar el derecho subjetivo del accionante, mediante el cual no sólo anula el acto, sino que además fija los derechos del recurrente y condena a la administración a restablecer y hacer efectivos los derechos que se pretenden tutelar.

Al respecto, en la **tesis aislada P. XXXIV/2007**<sup>15</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la existencia de dos clases de nulidad: la absoluta o lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento, o incluso a la falta de competencia, y la nulidad relativa o para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva, cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal,

<sup>15</sup> "NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN. La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos." (Registro digital: 170684. Novena Época. Materia administrativa. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26)



por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada.

El primer tipo de nulidad (absoluta) se genera por la ausencia de presupuestos o condiciones para la emisión del acto administrativo (competencia, legitimación, oportunidad, entre otros) o por la existencia de vicios de fondo (los hechos que motivaron el acto no se realizaron; fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; el acto se emitió en contravención de las disposiciones aplicadas o se inaplicaron las debidas; o el acto se emitió en ejercicio de facultades discrecionales sin que corresponda a sus fines). En estos casos, la autoridad demandada no se encontrará vinculada a emitir una nueva resolución en cumplimiento a la sentencia de nulidad, pues únicamente deberá dejar insubsistente el acto anulado en su contenido y efectos.

El segundo tipo de **nulidad (relativa)** se origina por vicios de fondo o formales del acto impugnado o del procedimiento en el que se emitió. **Si el acto anulado se emitió dentro de un procedimiento oficioso o corresponde a una instancia, petición o solicitud de un particular**, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **ordenará** a la autoridad administrativa que, en uso de sus atribuciones y en virtud de que únicamente fueron objeto de estudio violaciones de carácter formal, emita una nueva resolución en la que cumpla las formalidades correspondientes. También podrá ordenarse la reposición del procedimiento, para que la nueva resolución se dicte después de reunirse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión. En ambos supuestos deberán precisarse claramente la forma y términos en que la autoridad demandada deberá cumplir la sentencia de nulidad.

La regla anterior encuentra una hipótesis de excepción en el supuesto en que el acto declarado nulo se haya emitido en ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad administrativa. En este caso, no se constreñirá a la autoridad para que emita un nuevo acto en el que subsane el vicio advertido, pudiendo ésta válidamente optar por cualquiera de las dos posibilidades siguientes: a) abstenerse de reponer el procedimiento o de dictar una nueva resolución; o, b) reponer el acto anulado, siempre que subsane el vicio que produjo la nulidad.

Para reponer el acto anulado que se emitió dentro de un procedimiento oficioso o en ejercicio de una facultad discrecional, la autoridad administrativa



contará con un plazo de cuatro meses contado a partir de que la sentencia quede firme.

Si dicho plazo transcurre sin que la autoridad administrativa dicte un nuevo fallo, precluirá su facultad para hacerlo, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a que se dicte una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le permita obtenerlo.

De conformidad con las reglas precedentes, para determinar los casos en los que la sentencia de nulidad deba obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, habrá de acudirse a la génesis de la resolución impugnada, para establecer si se originó con motivo de un **trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso** o por el ejercicio de una facultad discrecional.

En el caso de que la resolución administrativa se haya dictado como **culminación de un procedimiento en el cual el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación no se colmará con la simple declaración de nulidad de la resolución. En tal supuesto habrá de obligarse a la autoridad a dictar una nueva resolución, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado.**

En cambio, si la resolución administrativa declarada nula por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa surgió del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, no podrá obligarse a la autoridad administrativa a que dicte una nueva resolución.

Esto es así, debido a la discrecionalidad que la ley otorga a la autoridad administrativa para decidir si debe obrar o abstenerse de hacerlo y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa no estará facultado para sustituir a la autoridad demandada en la apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar. Estimar lo contrario implicaría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo, al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo. De manera refleja, tampoco se podrá impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, porque con tal efecto se estaría coartando su poder de elección.



Por tanto, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa considera que el acto impugnado no reúne los requisitos formales previstos en la ley correspondiente, la nulidad que se decrete habrá de atender a la génesis del acto combatido. De esta forma podrá determinarse si el acto impugnado se emitió en ejercicio de facultades discrecionales y, en su caso, si se vincula a la autoridad administrativa o se le deja en libertad para que en ejercicio de su potestad, dicte una nueva resolución en la que subsane los vicios advertidos.

Cobra aplicación la **jurisprudencia 2a./J. 149/2005**<sup>16</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>16</sup> "MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. Tratándose de multas fiscales impuestas por las autoridades administrativas al descubrir la infracción de disposiciones fiscales con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, declaradas ilegales por la Sala Fiscal por no reunir los requisitos formales a que se refiere el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con la fracción II del artículo 238 del propio ordenamiento, la nulidad que debe decretarse al efecto debe atender a la génesis de la resolución impugnada y, en su caso, declarar la prevista en la fracción III, y párrafo final, del artículo 239 del mismo ordenamiento, toda vez que el acto administrativo sancionador que incumple con las exigencias formales aludidas es la culminación de facultades discrecionales ejercidas por las autoridades fiscales, de manera que en esta clase de asuntos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a las autoridades a que dicten una nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley les otorga para decidir si deben obrar o abstenerse, pues además de que no es dable a dicho tribunal sustituir a las demandadas en la apreciación de las circunstancias y en la oportunidad para actuar que les otorgan las leyes, ello podría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo; pero tampoco puede válidamente impedirse que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, porque con tal efecto le estaría coartando su poder de elección. De ahí que cuando el acto discrecional sólo es censurado por falta de fundamentación y motivación no se viola, en perjuicio del particular, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se declara nulo el acto impugnado en términos del artículo 239, fracción III, y último párrafo, del Código Tributario Federal, ya que la norma resuelve el problema en su justa dimensión, en virtud de que el control que en la vía jurisdiccional ejerce el tribunal indicado protege plenamente al particular del acto concreto, sobre todo si se tiene en cuenta que merced al vicio formal detectado, cuando se dicta la sentencia de nulidad en términos de la fracción II del mencionado artículo 238, no queda dirimido el problema de fondo de la multa impuesta, pues aún no se ha determinado si se realizó o no la conducta infractora del contribuyente, ni se conoce si va a existir una nueva resolución en perjuicio del revisado o visitado." (Registro digital: 176522. Novena Época. Materia administrativa. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, diciembre de 2005, página 366)





Así, conforme lo establecido en el artículo 50<sup>17</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán fundarse en derecho y resolver la pretensión deducida de la demanda, en relación con la resolución impugnada. De igual manera, el tercer párrafo de ese numeral establece que las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, el tribunal podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, cuando cuente con elementos suficientes para tal efecto.

Por su parte, el artículo 58-27<sup>18</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respectivamente, dispone que la nulidad del acto im-

---

<sup>17</sup> **Artículo 50.** Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

(Adicionado, D.O.F. 23 de enero de 2009)

"Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, respecto de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio."

<sup>18</sup> **Artículo 58-27.** En las sentencias que se dicten en el juicio de resolución exclusiva de fondo se declarará la nulidad de la resolución impugnada cuando:



pugnado en los juicios de resolución exclusiva de fondo se declarará cuando la autoridad hubiere interpretado indebidamente los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia o éstos no se hubieren producido; cuando las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado; o cuando los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

En ese sentido, el artículo 58-28<sup>19</sup> del mismo ordenamiento dispone que la sentencia definitiva podrá declarar la validez de la resolución impugnada; de-

**"I.** Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron;

**"II.** Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;

**"III.** Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o

**"IV.** Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas."

<sup>19</sup> **"Artículo 58-28.** La sentencia definitiva podrá:

**"I.** Reconocer la validez de la resolución impugnada.

**"II.** Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

**"III.** En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional Especializada competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

**"IV.** Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

"Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan de los mismos, debiendo enviar al presidente del tribunal copia de la sentencia."



clarar su nulidad absoluta; modificar su cuantía con la fijación del monto, alcance y términos de su cumplimiento; modificar el importe de la sanción impuesta por considerarla excesiva, con la reducción que corresponda; o bien, declarar la nulidad de la resolución impugnada, en la que además podrá reconocer la existencia de un derecho subjetivo a favor del actor y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados, declarar la nulidad de un acto administrativo de carácter general y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por daños y perjuicios.

De lo expuesto, se corrobora que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que conozcan de los juicios de resolución exclusiva de fondo, pueden actuar como órganos de mera anulación o como tribunales de plena jurisdicción, debido a que pueden declarar la nulidad absoluta del acto administrativo sometido a su potestad o declarar la nulidad para efectos de las resoluciones impugnadas, entre otras cuestiones, cuando los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

También prevén la atribución con que cuentan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que, una vez determinada la ilegalidad del acto combatido, reconozcan la existencia de un derecho subjetivo al promovente y condenen a la autoridad al cumplimiento de la obligación respectiva.

Lo anterior tiene como propósito facilitar la solución completa del litigio, de manera congruente con lo que la parte demandante espera obtener. Dicha facultad se justifica en la plena jurisdicción que se otorgó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de acuerdo con el artículo 17 constitucional, que persigue la pronta y completa resolución del asunto, lo que además guarda congruencia con el objetivo de la instauración del juicio de resolución exclusiva de fondo de evitar la promoción de nuevos juicios.

De esa forma, a fin de garantizar el derecho de acceso a una justicia completa, el legislador dotó de atribuciones a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para resolver la titularidad del bien jurídico cuyo reconocimiento



demanda la parte actora a través de la extinción o modificación del acto y evitar que espere a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado.

Cobra aplicación la **tesis aislada 2a. XI/2010**<sup>20</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En mérito de lo expuesto, se concluye que **las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al conocer de los juicios de resolución exclusiva de fondo** promovidos contra resoluciones recaídas al recurso de revisión interpuesto contra una determinante del crédito fiscal a cargo de un contribuyente por estimar la autoridad fiscal que dedujo indebidamente para efectos del impuesto sobre la renta, la inversión relacionada con la maquinaria instalada en plataformas marinas de perforación de pozos petroleros, por la aplicación de la tasa de depreciación del 25 % a que se refiere el artículo 41, fracción XI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente de (sic) dos mil siete, y estimar, en su lugar, aplicable la tasa de depreciación del 7 % a que se refiere la fracción III del mismo numeral, **sí cuentan con facultades para que además de declarar la nulidad del acto impugnado, resuelvan sobre el derecho público subjetivo que corresponda, cuando cuente con elementos para tal efecto.**

<sup>20</sup> "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA. El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado." (Registro digital: 165079. Novena Época. Materias administrativa y constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1049)



En efecto, cuando la nulidad en ese tipo de asuntos derive de la aplicación ilegal de la tasa de depreciación del 7 %, a que se refiere el artículo 41, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, en relación con las plataformas de perforación marina empleadas en la fase previa de exploración de la industria petrolera para perforar, reparar y terminar pozos petroleros con el fin de tener acceso a los yacimientos en que se encuentra el hidrocarburo, sin utilizarla en la etapa de extracción; y, además, se desestime la pretensión de la parte actora en cuanto a la aplicación de la tasa de depreciación del 25 %, prevista en la fracción XI, de ese numeral, en razón de que dicho equipo no se emplea en la industria de la construcción; las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí cuentan con atribuciones para determinar cuál es la tasa de depreciación que corresponde a esos activos para efectos de su deducción para la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

Lo anterior, debido a que de acuerdo con los artículos 50, 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa están en aptitud de actuar con plena jurisdicción en los asuntos de su conocimiento, mediante la anulación del acto impugnado, el reconocimiento del derecho subjetivo que corresponde a la parte accionante y con la imposición de la condena correlativa a cargo de la autoridad fiscal.

En ese orden de ideas, el hecho de que la Sala del conocimiento se pronuncie respecto de cuál es la tasa de depreciación aplicable a las plataformas de perforación marina, aun cuando no coincida con las propuestas por las partes, no implica la variación de la litis del juicio, puesto que al haber sido desestimados los porcentajes aplicados por la parte actora y por la autoridad fiscal y haber sido declarada la nulidad de la resolución impugnada, obligan a la Sala del conocimiento a resolver ese aspecto conforme a la normatividad aplicable y declarar los términos en que deberá fijarse el derecho subjetivo de la accionante mediante la precisión del porcentaje que resulta aplicable a tales activos, lo que resulta congruente con las normas que regulan el juicio de resolución exclusiva de fondo, contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



De lo expuesto, se concluye que de acuerdo con lo establecido en los artículos 50, 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que conozcan de juicios de resolución exclusiva de fondo, cuentan con atribuciones para actuar como tribunal de plena jurisdicción y, además de declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada y de la originalmente recurrida, establecer la tasa de depreciación que, conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, resulte aplicable a las plataformas de perforación marina, para efecto de la determinación de la base gravable del impuesto relativo.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **inexistente** la contradicción de tesis denunciada, conforme a lo establecido en el quinto considerando de esta resolución.

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada, conforme a lo establecido en el sexto considerando de esta resolución.

TERCERO.—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 **unanimidad** de votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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, José Antonio García Guillén, 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 Montañón, Guillermina Cou-tiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Ojeda Velázquez y Gustavo Roque Leyva, con las salvedades manifestadas por el Magistrado José Antonio García Guillén. 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 14/2022, 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/32 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la página 5087 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) y aisladas 2a. XIV/2020 (10a.) y 2a. XII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** del Magistrado José Antonio García Guillén en la contradicción de tesis 14/2022.

De manera respetuosa, aunque estoy de acuerdo con la conclusión del proyecto, no con las consideraciones que lo sustentan, considero que el fundamento para que la Sala en la sentencia determine el porcentaje de depreciación (7, 10 y 25 por ciento) de la inversión para efectos de la deducción, cuando se trate de plataformas marinas para la perforación de pozos petroleros, a efecto del cálculo de la base gravable del impuesto sobre la renta, a pesar de no



proponerlo alguna de las partes; no tiene sustento en la consideración de que la Sala sea conforme a la ley, la competente para emitir resoluciones exclusivas de fondo, toda vez que esa denominación solamente sirve para indicar que en esa Sala, el demandante no puede realizar planteamientos formales, sino solamente, como su nombre lo indica, exclusivamente de fondo.

En ese sentido considero que la solución a la problemática de que en la sentencia la Sala determine para las plataformas un porcentaje de depreciación distinto al propuesto por las partes, ya que solamente en su regulación únicamente impide proponer en la demanda temas de carácter formal, debe encontrarse en disposiciones distintas a las que regulan a las Salas exclusivas de fondo, como son las relativas a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 50, párrafo tercero, dice que la Sala puede, si cuenta con elementos para ello, examinar los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, para resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos; que en el caso es determinar el porcentaje correcto de los tres contemplados por la norma.

Así, cuando se trata de la modificación de la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento, con la aclaración que esto será siempre, como quedó señalado en el párrafo precedente, que cuente con los elementos para hacerlo.

Ahora bien, esos supuestos se surten en la especie, pues inclusive la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya emitió criterios orientadores con los que se resuelve la controversia que fue planteada ante las Salas Regionales.

Los criterios son los siguientes: "DEPRECIACIÓN. EL PORCENTAJE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, ES APLICABLE SÓLO A LA MAQUINARIA Y EQUIPO UTILIZADOS EN LA EXTRACCIÓN Y PROCESAMIENTO DE PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL, Y NO EN TODA LA CADENA PRODUCTIVA DE LOS HIDROCARBUROS." y "DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10 % PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA."





En esas condiciones, con base en los razonamientos anteriores, considero que, sin cambiar los hechos y contando con los elementos necesarios para pronunciar sus fallos, dado la existencia del criterio orientador de la Segunda Sala, las Salas sí estaban obligadas a pronunciarse en el fondo sobre el porcentaje de depreciación aplicable.

**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 «del voto» de la contradicción de tesis 14/2022, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**

**Nota:** Las tesis aisladas de títulos y subtítulos: "DEPRECIACIÓN. EL PORCENTAJE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, ES APLICABLE SÓLO A LA MAQUINARIA Y EQUIPO UTILIZADOS EN LA EXTRACCIÓN Y PROCESAMIENTO DE PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL, Y NO EN TODA LA CADENA PRODUCTIVA DE LOS HIDROCARBUROS." y "DEPRECIACIÓN. A LA PLATAFORMA DE PERFORACIÓN MARINA LE ES APLICABLE EL PORCENTAJE DEL 10% PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN 2002, PARA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS EN LA NORMA." citadas en este voto, aparecen publicadas con los números de identificación 2a. X/2015 (10a.) y 2a. XII/2015 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1768, con números de registro digital: 2008511 y 2008510, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CUENTAN CON ATRIBUCIONES PARA ACTUAR CON PLENA JURISDICCIÓN EN LOS JUICIOS DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO DE SU CONOCIMIENTO, PARA ESTABLECER LA TASA DE DEPRECIACIÓN APLICABLE A LAS PLATAFORMAS DE PERFORACIÓN MARINA, EN**



## **TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE EN DOS MIL SIETE.**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito determinaron que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa estaba en aptitud de precisar cuál era la tasa de depreciación aplicable a las plataformas de perforación marina para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, mientras que otro Tribunal Colegiado de Circuito consideró que al actuar en ese sentido la Sala Superior introdujo elementos ajenos a la litis del juicio de resolución exclusiva de fondo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuentan con atribuciones para actuar con plena jurisdicción en los juicios de resolución exclusiva de fondo para determinar la tasa de depreciación aplicable para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta para el ejercicio fiscal de dos mil siete, respecto de las plataformas de perforación marina.

Justificación: De conformidad con lo establecido por los artículos 50, 58-27 y 58-28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuentan con atribuciones para actuar con plena jurisdicción en los juicios de resolución exclusiva de fondo, en los cuales resulte infundada la pretensión de la parte actora de aplicar una tasa de depreciación respecto de la maquinaria utilizada en una plataforma de perforación marina y se declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada y de la determinante del crédito fiscal originalmente recurrida, por estimar que la tasa de depreciación aplicada por la autoridad fiscal es ilegal. Ante tal decisión, las Salas deben establecer cuál es la tasa de depreciación que, conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil siete, resulta aplicable a las plataformas de perforación marina, por las actividades que ahí se desempeñan, para efectos de la determinación de la base gravable del impuesto relativo. Lo anterior, con el propósito de facilitar la solución completa del litigio, de manera congruente con la pretensión de las partes; además, dicha facultad deriva de la plena jurisdicción otorgada al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 constitucional y que guarda congruencia con el objetivo de la instauración



del juicio de resolución exclusiva de fondo, para evitar la promoción de nuevos juicios.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/32 A (11a.)

Contradicción de tesis 14/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Vigésimo, Décimo y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2022. Unanimidad de votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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, Óscar Germán Cendejas Gleason, José Luis Cruz Álvarez, José Antonio García Guillén (voto con salvedades), 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, Jorge Ojeda Velázquez y Gustavo Roque Leyva. Ponente: Rosa González Valdés. Secretario: Omar Sánchez Gavito Godoy.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Vigésimo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo DA 83/2020, relacionado con el recurso de revisión RF 71/2020, el sustentado por el Décimo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo DA 361/2020, relacionado con la revisión RF 25/2021, y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo DA 149/2020, relacionado con la revisión RF 171/2020.

**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 14/2022 resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SECRETARIO INSTRUCTOR. CARECE DE FACULTADES PARA INADMITIR LA DEMANDA Y ARCHIVAR EL ASUNTO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE MAYO DE 2019).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN APOYO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. 26 DE OCTUBRE DE 2022. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ (PRESIDENTE), MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, ARTURO GARCÍA TORRES, ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA, ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI Y JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ. DISIDENTE: HERLINDA FLORES IRENE, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ. SECRETARIO: RAÚL DÍAZ INFANTE VALLEJO.

**CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO.—Competencia legal.**

Este Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver de la presente contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto en la fracción segunda del artículo primero transitorio<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> del Decreto publicado

<sup>1</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)

<sup>2</sup> "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por tanto, resultan aplicables en lo conducente, los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; ello es así, pues se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentada entre un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, en apoyo de un Tribunal Colegiado de Circuito, y un Tribunal Colegiado del mismo Circuito.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Es aplicable al caso, la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2008428, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1656, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos Circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo Circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el Circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un Circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."



Lo anterior también se corrobora con el punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "*Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el 11 de marzo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación*",<sup>4</sup> cuya parte conducente establece lo siguiente:

"PRIMERA. En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."

## SEGUNDO.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> en atención a que fue formulada por un Juez adscrito al Primer

<sup>4</sup> [https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/Circ\\_SECNO\\_17\\_2021.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/Circ_SECNO_17_2021.pdf)

<sup>5</sup> "**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron;

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



Tribunal Laboral de la Región Judicial de Tlalnepantla del Poder Judicial del Estado de México.

**TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes.**

Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción denunciada, se estima conveniente conocer las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos.

**I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 413/2021 –auxiliar 493/2021–, promovido por \*\*\*\*\*, resuelto en sesión de veintidós de octubre de dos mil veintiuno; el cual se sustentó con las siguientes consideraciones:**

"... Finalmente, también resulta ineficaz el argumento en que la quejosa sostiene que el secretario instructor no tiene facultades implícitas o explícitas para ordenar el archivo definitivo de un expediente laboral.

"A efecto de evidenciarlo, conviene resaltar que la determinación del archivo definitivo del expediente derivó de las razones ya precisadas, pues al respecto, en el acto reclamado se aprecia que primero se estableció la pluralidad de demandados; después, se ordenó la remisión inmediata de la demanda a través de oficio al Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, para que se iniciara el procedimiento de conciliación previsto en el título Trece Bis de la legislación en comento, por lo que se refiere a \*\*\*\*\*; y, por último, el secretario instructor estableció que hecho lo anterior, se archivara el asunto laboral como total y definitivamente concluido.

"(Hasta aquí la parte condigna del acto reclamado)

---

**"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."**



"Es oportuno traer a contexto que, de conformidad con lo previsto en el numeral 871 de la Ley Federal del Trabajo aplicable, el procedimiento ordinario se inicia con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del tribunal competente.

"Asimismo, en la parte que interesa, dicho precepto establece que, en los actos procesales de la fase escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los Acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes Acuerdos:

"a) Admitir o prevenir la demanda y, en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la Ley Federal del Trabajo;

"b) Ordenar la notificación al demandado;

"c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;

"d) Admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;

"e) Dictar las providencias cautelares; y,

"f) Las demás que el Juez le ordene.

"Ahora bien, aun cuando el referido precepto, en efecto, explícitamente no establece la facultad del secretario instructor para ordenar el archivo definitivo de un expediente laboral; lo cierto es que este tribunal considera que sí prevé la posibilidad de subsanar la demanda conforme a las normas del trabajo y a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, pero sobre todo expresamente establece la potestad de emitir los demás Acuerdos que le ordene el Juez o titular del tribunal laboral al que esté adscrito.

"En este sentido, resalta que, al rendir su informe justificado, la autoridad judicial expresamente señalada como responsable, esto es, el Juez de lo laboral del Primer Tribunal Laboral de la Región Judicial de Toluca, con residencia en Xoncatlán, Estado de México, sostuvo la constitucionalidad del acto reclamado e,





incluso, expuso argumentos por los cuales dicho órgano jurisdiccional consideraba que cumplió con todos los requisitos de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"De igual forma, abundó en que se observaron los principios de motivación y fundamentación que deben regir toda resolución judicial, al precisar los preceptos legales y aplicables al caso concreto, así como las razones particulares y circunstancias inmediatas que motivaron a ese tribunal laboral a resolver en tal sentido, sin que advirtiera alguna causa de improcedencia del presente juicio.

"En este contexto, es incuestionable que la actuación del secretario instructor resulta ajustada a la norma legal que lo faculta para actuar, en la medida que claramente se aprecia que derivó de una orden expresa del titular del tribunal laboral responsable al que está adscrito, aun cuando no esté explícitamente detallada en la norma laboral.

"De ahí la ineficacia de esta parte del reclamo.

"Máxime que, en su conjunto, los argumentos precisados en los apartados previos permiten concluir a este tribunal que, contrario a lo afirmado en los conceptos de violación, la autoridad responsable observó en beneficio de la quejosa las normas laborales que rigen su actuar en el procedimiento laboral de origen, así como los principios procesales básicos respectivos y, además, cumplió con lo dispuesto en los arábigos 1o., 16 y 17 constitucionales, en la medida que el hecho de que la autoridad laboral ordenara el archivo del expediente, no impide a la actora que, una vez obtenida la constancia de no conciliación respectiva, esté en posibilidad de presentar nuevamente su demanda, pero incluso de no ser así; de que cuente con la posibilidad de concluir su asunto es una fase prejudicial y conciliatoria, obtenido la satisfacción de sus pretensiones mediante una forma alternativa de solución de conflictos."

II. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad, al resolver el amparo directo **DT. 778/2021**, en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, promovido por \*\*\*\*\* , en lo conducente emitió las siguientes consideraciones:



### **"Alegaciones de fondo.**

"Primero y segundo. Señala que la responsable, con la emisión de los acuerdos reclamados, violentó los principios procesales establecidos en la Ley Federal del Trabajo.

"Lo refiere así, pues dice que en el escrito de diecisiete de junio de dos mil veintiuno –presentado en la Oficialía de Partes del tribunal laboral el dieciocho siguiente– manifestó a la autoridad laboral la imposibilidad de ingresar al correo electrónico y descargar el acuerdo, por lo que acudió al local del tribunal para que le fuera entregada copia de dicho auto, lo que aconteció el dieciséis del citado mes y año.

"Tercero. Alega violación a lo dispuesto en el artículo 873, fracciones III y IV, de la Ley Federal del Trabajo, ya que el acuerdo de cuatro de junio de dos mil veintiuno, en el que se le requirió la constancia de no conciliación de los demandados físicos \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , con el apercibimiento de archivo del expediente como asunto concluido, lo dejó en estado de indefensión.

"Asimismo, refiere que el secretario instructor tenía la obligación de admitir la demanda y continuar el procedimiento con la moral demandada \*\*\*\*\* , respecto de quien se acreditó que agotó el procedimiento de conciliación prejudicial y, al no hacerlo así, violentó su derecho humano de acceso a la justicia y al debido proceso.

"Cuarto. Aduce que el secretario instructor tenía la obligación de leer de manera íntegra el escrito inicial de demanda y, advertir que la relación de trabajo es con la referida moral demandada, respecto de los demandados físicos sólo les atribuye hechos propios, por lo que ofreció como prueba de su parte, la confesional a cargo de estos últimos.

"Quinto. Refiere que el secretario instructor se excedió en sus facultades, pues el artículo 871 de la citada legislación laboral, no prevé que pueda desechar la demanda o archivarla como asunto concluido.

"Sexto. Alega violación a lo dispuesto en el artículo 685 Ter, fracción I, de la Ley Federal de Trabajo, pues el actor ha sido objeto de actos de discriminación



y acoso laboral por parte del personal de la moral demandada, incluso existe denuncia en contra del operario y diversos actos que le impidieron realizar sus actividades de manera normal; por tanto, dice, se encuentra en un supuesto de excepción a la entrega de la constancia de no conciliación.

"Los argumentos suplidos en su deficiencia son fundados.

### "**Facultades del secretario instructor.**

"Este Tribunal Colegiado considera que el secretario instructor no tiene facultades para remitir el expediente al Centro Local de Conciliación Laboral del Estado de México de Tlalnepanitla, toda vez que, como se verá, con esa resolución, dio por concluido el juicio.

"Al caso, debe tenerse presente lo dispuesto por los artículos 871 y 873 de la Ley Federal del Trabajo.

"**Artículo 871.** El procedimiento ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del Tribunal competente.

"En los actos procesales de la fase escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes acuerdos:

"a) Admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la presente ley;

"b) Ordenar la notificación al demandado;

"c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;

"d) Admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;



"e) Dictar las providencias cautelares, y

"f) Las demás que el Juez le ordene.

"Contra los actos u omisiones del secretario instructor, procederá el recurso de reconsideración, que deberá promoverse de forma oral en la audiencia preliminar el cual será resuelto de plano, oyendo a las partes por el Juez del conocimiento en dicha audiencia. De resultar fundado el recurso, el Juez modificará en lo que proceda el acto impugnado y proveerá lo conducente a efecto de subsanar el acto u omisión recurrido."

"**Artículo 873.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al tribunal correspondiente; si la demanda se encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate



de aquellos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"El tribunal sólo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda.'

"De los citados preceptos normativos, se evidencia que **el secretario instructor tiene facultades específicas en la etapa escrita**, como lo son: admitir o prevenir la demanda y, en su caso subsanarla, ordenar la notificación al demandado, ordenar las vistas, traslados y notificaciones, admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias, dictar las providencias cautelares, y las demás que el Juez le ordene. Mientras que, en las audiencias, se limita a hacer constar oralmente en el registro la fecha, hora y lugar de realización, el nombre de los servidores públicos del tribunal, y demás personas que intervendrán; y tomar protesta de que se conducirán con verdad a las partes y a los terceros que intervengan en su desarrollo.

"Por tanto, como se anunció, se estima que dicho secretario **carece de facultades para devolver el expediente al centro de conciliación**, en razón de que, como se anunció, con esa resolución, dio por concluido el juicio, es así, pues aun cuando puede realizar cualquier otra actuación que le encomiende el Juez durante la etapa escrita; lo cierto es que, dada la naturaleza y efectos jurídicos trascendentes de esa determinación, se equipara a los casos específicos en que debe hacerlo sólo el Juez.

"En efecto, por regla general, corresponde al Juez laboral el trámite del juicio ordinario, quien puede auxiliarse, en la etapa escrita, del **secretario instructor** para la emisión de determinados acuerdos y providencias; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para: depurar el procedimiento, resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes; los incidentes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso y decidir la forma en que deberán prepararse; recibir por sí mismo las declaraciones y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta



y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor; y para **emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento.**

"Por tanto, el auto que ordena **devolver el expediente al centro de conciliación**, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a esos casos específicos, motivo por el cual, para su validez, debe emitirse por el Juez laboral y no por el secretario instructor, pues de acuerdo a sus facultades, carece de imperio para dar por concluido el juicio.

"Así es, si bien en el acto reclamado no se analizó el fondo del asunto, como ocurre en las sentencias; lo cierto es que se trata de un auto que dio por concluido el juicio; por tanto, debió emitirlo el Juez laboral.

"Lo anterior, ya que de conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; por ende, al no encontrarse expresamente facultado para archivar como asunto totalmente concluido la contienda laboral, se estima que fue ilegal su actuar.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia **2a./J. 72/99** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 193707, de rubro y texto siguientes:

"**DEMANDA LABORAL. EL AUTO DESECHATORIO DE UNA DEMANDA DEBE SER COLEGIADO, POR REGLA GENERAL.** La interpretación armónica de los artículos 609, 620, fracción II, inciso a), 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, pone de manifiesto que la regla general consistente en que las actuaciones de las Juntas debe realizarse colegiadamente, admite las excepciones contenidas en el citado artículo 620, fracción II, inciso a), por referirse a acuerdos dictados «durante la tramitación» de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, que permiten que el presidente o el auxiliar dicten las resoluciones que procedan si no está presente ninguno de los representantes, salvo las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de



la acción a que se refiere el artículo 726 de la ley en cita y sustitución de patrón, casos en los cuales el presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones y, si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda. El auto que desecha una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a los casos específicos señalados, motivo por el cual, para su validez, debe estar firmada por el presidente y por el o los representantes que lo hubieran dictado; sin embargo, cuando no está presente ninguno de los representantes, el presidente debe citarlos a una audiencia para que participen en la resolución correspondiente; y solamente en la hipótesis de que ninguno asista, podrá el presidente o el auxiliar de la Junta, suscribir la resolución individualmente, haciendo constar los antecedentes antes indicados.'

"Cabe señalar que, en esa jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el contenido de los artículos 609, 620, fracción II, inciso a), 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente en la fecha que se emitió (treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve); sin embargo, se estima que resulta aplicable al presente asunto, **por analogía jurídica**, en virtud de que aun cuando con la reforma publicada el uno de mayo de dos mil diecinueve, se modificó sustancialmente el procedimiento laboral ordinario; lo cierto es que sigue siendo facultad exclusiva, en este caso del Juez (antes lo era de la Junta) resolver sobre los incidentes de personalidad y competencia, incluso, actualmente es el único que puede resolver **cualquier incidente** en la audiencia preliminar (incluido tácitamente el de sustitución patronal), a excepción del incidente de nulidad, para el cual señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes; asimismo, le corresponde **admitir o desechar las pruebas** ofrecidas por las partes; y, en cuanto al desistimiento de la acción al que aparentemente se refiere el artículo 726, de su lectura se aprecia que, en realidad, prevé la reposición de autos, cuyo contenido es similar al actual, pues sólo se modificó la denominación del órgano jurisdiccional.

"Apoya la anterior consideración, por identidad jurídica, la tesis II.2.T.29 L (10a.), sustentada por este órgano colegiado, pendiente de publicación, del tenor siguiente:



"SECRETARIO INSTRUCTOR. CARECE DE COMPETENCIA PARA INADMITIR LA DEMANDA LABORAL Y ARCHIVAR EL ASUNTO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE MAYO DE 2019).

"Hechos: La trabajadora demandó en la vía ordinaria laboral, a una persona moral y otras físicas, pero sólo exhibió la constancia de no conciliación de la primera. El secretario instructor ante la falta de esa constancia de los demás demandados, inadmitió el escrito inicial y archivó el asunto, por todos, así como ordenó remitirlo al centro de conciliación respecto de los demandados con quienes no se agotó la etapa prejudicial.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el secretario instructor carece de competencia legal para inadmitir la demanda laboral cuando falte la constancia de no conciliación de algunos demandados, pues dada la naturaleza y efectos jurídicos trascendentes de esa determinación, se equipara a los casos específicos en que debe hacerlo sólo el Juez.

"Justificación: Ello es así, porque conforme a lo dispuesto en los artículos 871, 872, 873, 873-A, 873-B, 873-E, 873-F, 873-H y 873-J, de la Ley Federal del Trabajo, el procedimiento ordinario laboral se divide en la etapa escrita, la audiencia preliminar y la de juicio; en la fase escrita, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias cautelares de un secretario instructor, quien cuenta con las facultades enumeradas en los ordinales 857 y 871 de esa legislación; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para depurar el procedimiento, resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes; los incidentes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso y decidir la forma en que deberán prepararse; recibir por sí mismo las declaraciones y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor; y para emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento. Por tanto, el auto que inadmite una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a estos casos específicos, motivo por el cual, para su validez, debe emitirse por el Juez laboral y no por el secretario instructor, pues de acuerdo a sus facultades expresas, este último carece de imperio para dar por concluido el juicio."





#### CUARTO.—Existencia de la contradicción.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis (ahora de criterios), basta que exista oposición respecto de idéntico punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, con número de registro digital: 164120, de rubro 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, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, 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', enten- diéndose 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 discre- pantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente igua- les constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solu- cionar 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 jurí- dicos 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 juris- prudencia 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 se- guridad 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 jurí- dicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que



La existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos se opongan, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Establecido lo anterior, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas o contradictorias respecto a la resolución de la controversia planteada.

Ahora bien, para establecer si existe la contradicción de criterios planteada, se estima indispensable destacar los aspectos relevantes de las consideraciones

---

pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



en que se apoyaron los Tribunales Colegiados, cuyos criterios fueron denunciados como contradictorios.

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en esencia estimó que si bien el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo no establece la facultad del secretario instructor para ordenar el archivo definitivo del expediente laboral; sin embargo, prevé la posibilidad de subsanar la demanda, y también le autoriza para la emisión de los demás acuerdos o providencias que le ordene el Juez o el titular del tribunal laboral al que esté adscrito.

En oposición a ello, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito consideró que el secretario instructor no tiene facultades para remitir el expediente al Centro Local de Conciliación, toda vez que esa resolución por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, que equivale a dar por concluido el juicio, sólo debe hacer (sic) el Juez, pues se equipara a dar por concluido el juicio, respecto de lo cual, entre las facultades que se describen en el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo no se encuentra la de archivar el asunto como concluido a fin de enviar la demanda al centro de conciliación.

Lo anterior pone de relieve que sí existe contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados referidos, toda vez que difieren en el alcance que debe darse al artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo, en torno a si el secretario instructor está facultado para inadmitir la demanda laboral o no, cuando advierta que el actor no agotó la etapa prejudicial obligatoria de conciliación.

En este punto de derecho se centra la contradicción de criterios.

Sin que obste a lo anterior, que en sesión de veinticuatro de junio de dos mil veintidós, el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, por mayoría de votos, en el **DT. 426/2021**, hubiera determinado, en esencia, que el secretario instructor no está facultado para inadmitir la demanda laboral porque el actor no agotó la etapa prejudicial obligatoria de conciliación y, que por ello, pudiera considerarse que la presente contradicción de tesis debe declararse sin materia, con base en el siguiente criterio:



Tesis 2a. XXII/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 167749, de la Novena Época, materia común, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, de rubro y texto siguientes:

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

Sin embargo, en el caso no es aplicable, porque el citado Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito no participó en la presente contienda, sino que el órgano contendiente es un Tribunal Colegiado en auxilio de aquél, como ya quedó precisado con antelación, al resolver el juicio de amparo



413/2021 –auxiliar 493/2021–, asumió jurisdicción y determinó en esencia, que el secretario instructor sí está facultado para inadmitir la demanda laboral, en los términos antes señalados; por tanto, no existe un abandono del criterio y es necesario que se decida cuál es el que deba prevalecer como jurisprudencia obligatoria en este Segundo Circuito, de conformidad con lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> a fin de proteger la garantía de seguridad jurídica.

A efecto de evidenciar lo anterior, es pertinente, en principio, tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracciones II y III, de la Ley de Amparo vigente, que son del texto siguiente:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el 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,

<sup>7</sup> **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna Sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos Regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Plenos Regionales.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su Circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos Regionales y los Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."



los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre



los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y,

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente."

Como se advierte de los preceptos constitucional y legal transcritos, mientras que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están facultadas para resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre 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 y de las que se susciten entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito; los Plenos de Circuito conocerán de aquellas que surjan entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito.

Es decir, a partir de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once, de la que surgió el texto actual del numeral 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, se estableció una nueva distribución de competencia en función del Circuito al que pertenecen los Tribunales Colegiados o los Plenos de Circuito contendientes, así como a su especialización.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal determinar el número, división territorial de los Circuitos, competencia y especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito.

Bajo ese contexto, el punto primero del Acuerdo General 3/2013, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana, y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, establece la división de la República Mexicana en treinta y dos Circuitos, y la delimitación territorial de cada uno de los Circuitos.



Por otra parte, el mismo Acuerdo General 3/2013 prevé, en su artículo segundo, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito que corresponderán a cada uno de los Circuitos, y en los numerales tercero y cuarto disponen cuál es la jurisdicción territorial de los Tribunales Colegiados de Circuito y Unitarios de Circuito, y de los Juzgados de Distrito.

Y en el artículo quinto prevé los centros auxiliares regionales, entre otros, los siguientes:

"Quinto. Centros auxiliares regionales:

Modificado por Acuerdo General 22/2013, publicado en el D.O.F. el 9/08/2013.

"1. El Centro Auxiliar de la Primera Región se integrará por siete Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, dos con residencia en el Distrito Federal, tres con sede en Cuernavaca, Morelos, y dos con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, y cuatro Juzgados de Distrito Auxiliares, tres con sede en el Distrito Federal, de los cuales, uno está especializado además en materia de extinción de dominio; y uno en Cuernavaca, Morelos.

Modificado por Acuerdo General 42/2013, publicado en el D.O.F. el 29/11/2013, modificado por Acuerdo General 26/2014, publicado en el D.O.F. el 29/08/2014 y aclaración publicada en el D.O.F. el 10/09/2014.

"2. El Centro Auxiliar de la Segunda Región, se integrará por tres Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y cinco Juzgados de Distrito Auxiliares, cuatro con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y uno con residencia en Puebla, Puebla."

Como es de verse, el citado Acuerdo General 3/2013 reconoce entre otros, a los Centros Regionales Auxiliares de la Primera y Segunda Región, conformados por Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito Auxiliares; establece la residencia y especialización de cada uno de ellos, que todos los órganos jurisdiccionales tendrán jurisdicción en toda la República Mexicana, así como que su competencia será mixta.





En ese sentido, de un análisis comparativo entre la demarcación territorial de los Circuitos y la ubicación de los centros regionales auxiliares, es posible advertir que no existe coincidencia entre ambas, lo cual tiene explicación si se atiende a que los órganos auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio, toda vez que fueron creados para hacer frente a los problemas de carga de trabajo de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

De este modo, los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares podrán apoyar durante un determinado periodo a un Tribunal Colegiado de Circuito y, concluido éste, auxiliar a otro, por lo que su competencia se verá modificada en razón del órgano jurisdiccional, así como de los expedientes y el periodo en el que brinden su apoyo.

Sobre tales premisas, cabe señalar que aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyen a distintos Circuitos, lo cierto es que ello no implica que tengan que modificar su sede territorial, y que aunque los órganos auxiliares regionales cuentan con una competencia restringida, en virtud de que ésta se limita al dictado de la sentencia, ello también conlleva que, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito, deban asumir la jurisdicción de éste, lo que en repetidas ocasiones implicará que el Tribunal Colegiado Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito.

Las anteriores consideraciones fueron obtenidas de la contradicción de tesis 269/2014, de la que surgió la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2008428, de la Décima Época, materias constitucional y común, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1656, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados



de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado Auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

En ese contexto, si bien el referido Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región asumió la jurisdicción del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo de este Segundo Circuito, para resolver el **DT. 413/2021**, cierto es también que, debe considerarse que al hacerlo, fue con plenitud de jurisdicción para decidir sobre el tema materia de contradicción, sin que el Primer Tribunal de este Circuito y materia se encontrara vinculado por el criterio sustentado por el auxiliar.

Por tanto, lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, por mayoría de votos, en el **DT. 426/2021**, opuesto al cri-



terio del citado órgano auxiliar, se insiste, no implica un abandono del criterio, toda vez que es la primera ocasión que resuelve sobre el tema y es necesario que se decida cuál es el que deba prevalecer como jurisprudencia obligatoria en este Segundo Circuito.

Además, la finalidad de la contradicción de tesis es generar seguridad jurídica y en el caso, existen criterios contradictorios entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito; entonces, debe entenderse el sentido del concepto "*contradictorio*", como la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica, en el caso, de las autoridades laborales que conforman el Segundo Circuito.

Se apoya lo anterior, en su parte conducente, la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 165076, de la Novena Época, materia común, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para



determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

En ese contexto, en el supuesto de que se estimara sin materia la presente contradicción de criterios, no se establecerá el que se debe adoptar respecto a si el secretario instructor está o no facultado para inadmitir la demanda laboral por no haber agotado el actor la etapa prejudicial obligatoria de conciliación, lo que generaría incertidumbre e inseguridad a los gobernados, toda vez que subsistiría la incertidumbre en el criterio que debe prevalecer para las autoridades que conforman el Segundo Circuito, en virtud de que no se ha generado la jurisprudencia que resulte obligatoria y que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la presente contradicción de tesis, por lo cual es necesario que se emita una sentencia que fije el sentido y alcance de la solución que deba darse al problema jurídico.

Tiene aplicación por el criterio que sustenta, la jurisprudencia P./J. 3/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 165306, de la Novena Época, materia común, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y



los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

Incluso, podría darse el caso de que otro Tribunal Auxiliar al que el Consejo de la Judicatura Federal otorgue competencia para auxiliar a un Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, tenga que resolver sobre el mismo planteamiento jurídico, pero al no establecerse jurisprudencia obligatoria por este Pleno de Circuito, puede hacerlo en un sentido o en otro, por lo que se insiste, generaría incertidumbre jurídica en ese Circuito.

#### QUINTO.—**Estudio.**

Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, consistente en que el secretario instructor carece de facultades para desechar o inadmitir una demanda laboral, con motivo de no haber acudido el actor a la etapa prejudicial conciliatoria y obligatoria respecto de uno o varios demandados.

En principio, se estima pertinente mencionar la exposición de motivos del *"Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos*



*Mexicanos, en materia de justicia laboral*", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en la parte que enseguida se transcribe:

"Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia laboral ... La Constitución Política de 1917, es un crisol de las reivindicaciones políticas, sociales y económicas que nutrieron la Revolución Mexicana, adelantada como ninguna en su tiempo en su filosofía social, que reconoce derechos fundamentales mismos que durante el Siglo XX constituyeron fuertes pilares de la Nación. La rica composición de los grupos representados en el Congreso Constituyente de 1916-1917, dan clara muestra de la altitud de miras con que fueron finalmente redactados tres de los más emblemáticos artículos de la Carta Magna, el 3o., el 27 y el 123. Y decantan también la nueva relación entre el Poder público y los grupos sociales organizados. En el ámbito laboral este pacto social constituye la génesis del tripartismo mexicano. Es el acto fundacional ...

"La Constitución en su origen, definió el proyecto de Nación que queríamos los mexicanos. Proyecto que sin perder su esencia se moderniza y adecua continuamente a los tiempos aceleradamente cambiantes en el desarrollo científico y tecnológico, la pertenencia a la sociedad internacional y la conquista de nuevos derechos e imposiciones de nuevos deberes nos orienta hacia nuevos cambios.

"A casi 100 años de promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la sociedad mexicana no es la misma que la de hace un siglo. Las grandes transiciones por las que ha discurrido nuestro devenir histórico; la demográfica, la de salud y la de urbanización y asentamientos humanos en las ciudades han dado un distinto perfil al país. El mundo ha cambiado vertiginosamente. Nuestro país también.

"La geopolítica ha variado dramáticamente cuando menos que (sic) en dos ocasiones en el siglo pasado, afectando en mayor o menor medida al concierto de las naciones la interdependencia de los Estados Nacionales, la complementariedad de los mercados internacionales, los diarios y vastos intercambios de bienes,



mercancías, capitales, tecnologías, ideas, incluso de personas, hacen de esta última década de la historia universal la más dinámica y, con ello la necesaria adaptación de las realidades nacionales a las transformaciones mundiales. Las leyes deben también ser revisadas y adaptadas a nuevas realidades y los tiempos que vislumbran el futuro.

"...

"Esta iniciativa está dirigida a acabar con todos los espacios susceptibles de prohijar inercias, vicios y prácticas que durante el desarrollo de un conflicto laboral dan lugar a la incertidumbre jurídica. Se debe eliminar todo elemento que convierta la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, así como combatir la participación, simulación, discrecionalidad y opacidad. Para la consecución plena de estos objetivos, deben retomarse paradigmas que constituyan obstáculos o desviaciones. Es indispensable actualizar nuestras leyes y hacerlas acordes a la realidad laboral nacional e internacional, así como transformar instituciones y construir nuevas políticas públicas integrales y consensadas, con base en los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía. Esta modernización contribuye a asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente, en escenarios de crisis.

"La impartición de justicia laboral construida sobre los principios anteriores es determinante para consolidar la democracia, fortalecer las instituciones, garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y de todo aquel que se encuentre en el país, contribuir al desarrollo económico, reforzar las políticas de justicia y fortalecer el Estado democrático de derecho.

"Una justicia laboral efectiva, pronta y expedita dará certeza jurídica a los trabajadores y a empleadores. Ello permitirá elevar tanto la productividad y la competitividad económica, así como la calidad de vida de las familias mexicanas.

"De acuerdo con los resultados obtenidos en la consulta elaborada por el Centro de Investigación de Docencia Económica (CIDE), en preparación de los



Diálogos por la Justicia Cotidiana, las modificaciones normativas en la materia no han generado una percepción de cambio significativo.

"Desde el punto de vista de la estructura de los órganos de impartición de justicia, la consulta reveló la necesidad de valorar la situación actual de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. A decir de los expertos, la revisión de este tipo de impartidores de justicia, debe incluir, entre otros aspectos relevantes, analizar la autonomía y sus formas de integración tripartita.

"También debe destacarse el análisis y diálogo que se desarrolló entre los representantes del gobierno, los tribunales laborales, la academia y la sociedad civil que participaron en la Mesa de Justicia Laboral Cotidiana. La culminación de sus tareas permitió identificar propuestas de solución a diversas situaciones comunes y apremiantes que aquejan en la justicia laboral. La intención primordial de la propuesta se encamina a transformar, a profundidad, tanto los incentivos perversos que subsisten en el marco legal vigente como los procedimientos y actuaciones de las instituciones del Estado encargadas de impartir la justicia laboral, factores que hoy constituyen una limitante para que ésta llegue con celeridad, economía y seguridad que demandan los ciudadanos. Incluso, por tratarse de un tema de la mayor relevancia, los integrantes de la Mesa de Justicia Laboral Cotidiana hicieron una declaración conjunta específica, en el sentido de continuar con el análisis y discusión de los mecanismos que permitan fortalecer y garantizar la autonomía de los tribunales laborales y analizar el sistema de distribución de competencia en materia laboral entre los ámbitos federal y local.

"Precisamente, las reformas que se proponen en esta iniciativa buscan consolidar la autonomía y eficacia en la impartición de justicia. Se trata de atender un reclamo social de primero (sic) orden, frente a la innegable necesidad de modernización del sistema hasta ahora vigente. Se trata, sin lugar a dudas, de la reforma más importante en la materia desde la promulgación de la Carta Magna de 1917.

"Por ello, esta iniciativa propone una reforma de fondo al derecho procesal del trabajo, a partir de tres premisas fundamentales:





"1) Se propone que la justicia laboral sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los Poderes Judiciales Locales, según corresponda.

"2) Se propone plantear la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deberán acudir. Con esta medida se privilegia que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de una nueva responsabilidad. En tanto, la función conciliatoria estará a cargo de Centros de Conciliación especializados e imparciales, dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que contarán con plena autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión; mismos que serán organismos descentralizados. Destaca que la iniciativa delinea el nuevo procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria de manera que resulte eficaz para las partes. Para tal efecto se propone que esta etapa procesal conste de una sola audiencia obligatoria con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita y que las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realicen con el acuerdo de las partes el tiempo que de común acuerdo determine.

"3) Se propone revisar el sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales. De esta manera, con el propósito de fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación colectiva y de sindicación, se considera necesario crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tendrá la facultad, entre otras, de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos inherentes a dichas materias. El organismo también tendrá a su cargo la función conciliatoria en el orden federal ..."

De lo anteriormente transcrito, se advierte que el fin primordial del legislador al reformar los mencionados preceptos constitucionales, obedeció a la necesidad de modernizar el sistema de justicia laboral, especialmente en la estructura de los órganos encargados de impartición de justicia y a las normas procesales, que permitan celeridad, economía y seguridad a los ciudadanos; en ese sentido, se propuso que la justicia laboral fuera impartida por órganos del Poder Judicial Federal o de los Poderes Judiciales Locales, según corresponda; se planteó la



función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la que los trabajadores y patrones deben acudir; además de revisar el sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales, a fin de fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación colectiva y de sindicación, así como crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tendrá la facultad, entre otras, de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales y los procesos administrativos inherentes a dichas materias.

En congruencia con lo anterior, el Congreso de la Unión emitió el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva", publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, en el que se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones de la ley laboral federal, cuyos aspectos principales pueden advertirse de la lectura de la exposición de motivos, en la parte que aquí interesa y que enseguida se transcribe:

"s. Crea el procedimiento de conciliación prejudicial, de carácter previo y obligatorio antes de acudir a juicio, y establece las reglas para su tramitación, precisando los requisitos, plazos, etapas y consecuencias legales;

"t. Se establecen los casos en que quedarán exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, como lo son los conflictos en los que se trate de discriminación por embarazo, conflictos de seguridad social, violación a la libertad de asociación, así como los casos de trata laboral, trabajo infantil y trabajos forzados;

"u. Faculta a la autoridad conciliadora para que adopte medidas que le permitan cumplir con los principios de celeridad, economía y sencillez procesal, en cuanto a la práctica de las notificaciones y entrega de citatorios, a efecto de agilizar los procedimientos de conciliación e incrementar su eficiencia;



"v. Establece las atribuciones y obligaciones de los conciliadores y un procedimiento para su selección que garantice su imparcialidad, independencia, profesionalismo e idoneidad para ocupar dicho puesto;

"w. Se privilegia la solución del conflicto, por encima de los formalismos procedimentales, sin afectar el debido proceso y los fines del derecho del trabajo;

"x. Contempla las funciones que tendrán los **secretarios instructores** de los tribunales, entre otros temas, para el dictado de **acuerdos específicos** y las actuaciones en que **podrán intervenir**;

"y. En materia individual, la iniciativa plantea un novedoso procedimiento ordinario y se brinda mayor precisión y certeza a los procedimientos especiales, incluidos en ellos los procedimientos relativos a demandas de seguridad social y designación de beneficiarios;

"z. En materia colectiva, se brinda mayor claridad a los procedimientos para ejercer el derecho de huelga, así como para desahogar los conflictos de naturaleza económica, de titularidad de contrato, estableciendo reglas que garanticen el derecho de los trabajadores a ejercer su derecho a la libertad de negociación colectiva mediante la consulta que se realice mediante (sic) voto personal, libre y secreto: y

"aa. Se amplían y precisan las facultades del tribunal laboral para lograr la ejecución de las sentencias laborales."

De la exposición de motivos en la parte transcrita, se observa que la intención del legislador en la exposición de motivos de la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, es coherente con la finalidad que expresó en la reforma a la Constitución Federal, pues busca modernizar el sistema de justicia laboral, a través de la implementación de los temas que han quedado precisados.

Para efectuar el estudio correspondiente acerca del criterio que debe prevalecer hay que tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 605, 720, 871 a 873-K de la Ley Federal del Trabajo vigente, que a continuación se transcriben:



"Artículo 605. Los tribunales federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, estarán a cargo cada uno, de un Juez y contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se juzgue conveniente, determinados y designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local según corresponda."

"Artículo 720. Las audiencias serán públicas. El tribunal podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que sean a puerta cerrada, cuando se puedan (sic) transgredir el derecho a la intimidad o tratándose de menores.

"Las audiencias serán presididas íntegramente por el Juez; de incumplirse esta condición las actuaciones respectivas serán nulas de pleno derecho. Al inicio de las audiencias, el secretario instructor del tribunal hará constar oralmente en el registro la fecha, hora y lugar de realización, el nombre de los servidores públicos del tribunal, y demás personas que intervendrán.

"Las partes y los terceros que intervengan en el desarrollo de las audiencias deberán rendir previamente protesta de que se conducirán con verdad. Para tal efecto, el secretario instructor les tomará protesta, apercibiéndolos de las penas que se imponen a quienes declaran con falsedad.

"La intervención de quienes participen en ellas será en forma oral.

"El Juez recibirá por sí mismo las declaraciones y presidirá todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las formalidades que correspondan, moderará la discusión, impedirá que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles y podrá limitar el tiempo y número de ocasiones en que intervengan los interesados con base en criterios de equidad y agilidad procesal.

"El Juez determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, por lo que se tendrán por precluidos los derechos procesales que debieron ejercerse en cada una de ellas.

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE MAYO DE 2019)



"Una vez que los testigos, peritos o partes concluyan su intervención, a petición de ellos podrán retirarse del tribunal cuando el Juez lo autorice.

(ADICIONADO [N. DE E. CON SUS FRACCIONES], D.O.F. 1 DE MAYO DE 2019)

"Al terminar las audiencias, se levantará acta que deberá contener, cuando menos:

"I. El lugar, la fecha y el expediente al que corresponde;

"II. El nombre de quienes intervienen y la constancia de la inasistencia de los que debieron o pudieron estar presentes, indicándose la causa de la ausencia si se conoce;

"III. Una relación sucinta del desarrollo de la audiencia, y

"IV. La firma del Juez y secretario instructor.

"El secretario instructor deberá certificar el medio en donde se encuentre registrada la audiencia respectiva, identificar dicho medio con el número de expediente y tomar las medidas necesarias para evitar que pueda alterarse.

"Las partes podrán solicitar copia simple o certificada de las actas o copia en medio electrónico de los registros que obren en el procedimiento.

"La conservación y resguardo de los registros estará a cargo del tribunal que los haya generado, los que deberán contar con el respaldo necesario, que se certificará en los términos de este artículo.

"El Juez contará con las más amplias facultades disciplinarias para mantener el orden durante el debate y durante las audiencias, para lo cual podrá ejercer el poder de mando de la fuerza pública e imponer indistintamente las correcciones disciplinarias a que se refiere el artículo 729 de esta ley."

"Artículo 871. El procedimiento ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del Tribunal competente.



"En los actos procesales de la fase escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes acuerdos:

"a) Admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la presente ley;

"b) Ordenar la notificación al demandado;

"c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;

"d) Admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;

"e) Dictar las providencias cautelares, y

"f) Las demás que el Juez le ordene.

"Contra los actos u omisiones del secretario instructor, procederá el recurso de reconsideración, que deberá promoverse de forma oral en la audiencia preliminar el cual será resuelto de plano, oyendo a las partes por el Juez del conocimiento en dicha audiencia. De resultar fundado el recurso, el Juez modificará en lo que proceda el acto impugnado y proveerá lo conducente a efecto de subsanar el acto u omisión recurrido."

"Artículo 872. La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. En caso que el demandante sea el trabajador y faltaren copias, ello no será causa para prevención, archivo, o desechamiento. El tribunal deberá subsanar de oficio dicha falta.

"A. La demanda deberá estar firmada y señalar lo siguiente:

"I. El tribunal ante el cual se promueve la demanda;

"II. El nombre y domicilio del actor; éste podrá solicitar que le sean notificados en el buzón electrónico que el tribunal le asigne los subsecuentes acuerdos y resoluciones, incluyendo la sentencia que en el caso se emita;



"III. El nombre, denominación o razón social del demandado, así como su domicilio. Cuando el trabajador ignore el nombre del patrón o la denominación o razón social del establecimiento en el que labora o laboró, deberá aportar los datos que establece el artículo 712 de esta ley; el trabajador podrá acompañar a su demanda cualquier dato o elemento que estime conveniente para facilitar la localización del domicilio del demandado, tales como croquis de localización, fotografías del inmueble o mapa en el que se señale su ubicación exacta;

"IV. Las prestaciones que se reclamen;

"V. Los hechos en los que funde sus peticiones;

"VI. La relación de pruebas que el actor pretende se rindan en juicio, expresando el hecho o hechos que se intentan demostrar con las mismas, y

"VII. En caso de existir un juicio anterior promovido por el actor contra el mismo patrón, deberá informarlo en la nueva demanda.

"B. A la demanda deberá anexarse lo siguiente:

"I. La constancia expedida por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta ley;

"II. Los documentos que acrediten la personalidad de su representante conforme al artículo 692, fracción II, si la demanda se promueve a través de éste, y

"III. Las pruebas de que disponga el actor, acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo. En caso que no pueda aportar directamente alguna prueba que tenga por objeto demostrar los hechos en que funde su demanda, deberá señalar el lugar en que puedan obtenerse y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. El ofrecimiento de las pruebas deberá cumplir con lo dispuesto en el capítulo XII del título catorce de esta ley."

"Artículo 873. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al tribunal correspondiente; si la demanda se



encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate de aquellos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"El tribunal sólo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda."

"Artículo 873-A. Dentro de los cinco días siguientes a su admisión, el tribunal emplazará a la parte demandada, entregándole copia cotejada del auto admisorio y del escrito de demanda, así como de las pruebas ofrecidas en ésta, para que produzca su contestación por escrito dentro de los quince días siguientes,





ofrezca pruebas y de ser el caso reconvenga, apercibiéndole que de no hacerlo en dicho término se tendrán por admitidas las peticiones de la parte actora, salvo aquellas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley, así como por perdido su derecho a ofrecer pruebas y en su caso a formular reconvenición. Asimismo, deberá apercibirlo que de no cumplir con lo previsto en el artículo 739 de esta ley, las notificaciones personales subsecuentes se le harán por boletín o por estrados, y en su caso por buzón electrónico, conforme a lo establecido en esta ley.

"A toda contestación de demanda deberá anexarse el documento con el que se acredite la personalidad de quien comparezca en representación del demandado.

"El escrito de contestación de demanda deberá contener una exposición clara y circunstanciada de los hechos, los fundamentos de derecho en los que se sustenta, las excepciones y defensas que el demandado tuviere a su favor, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios, agregando las manifestaciones que estime convenientes y, en su caso, objetar las pruebas ofrecidas por la parte actora, apercibido que en caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho de objetar las pruebas de su contraparte.

"El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquellos hechos sobre los que no se suscite controversia, sin que sea admisible prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, implica la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho. En caso que el demandado niegue la relación de trabajo podrá negar los hechos en forma genérica, sin estar obligado a referirse a cada uno de ellos.

"Todas las excepciones procesales que tenga el demandado deberá hacerlas valer al contestar la demanda, y en ningún caso suspenderán el procedimiento; de oponerse éstas, sólo se admitirán como pruebas la documental y pericial, salvo en el caso de la litispendencia y conexidad, de las que se podrá ofrecer también la prueba de inspección de los autos.

"La excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda; si no lo hace y el tribunal se declara competente, se tendrán por



admitidas las peticiones de la actora, salvo aquellas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley.

"Las mismas consecuencias correrán a cargo del demandado si éste no da contestación a la demanda o la formula fuera del plazo concedido para hacerlo, sin perjuicio de que hasta antes de la audiencia preliminar pueda ofrecer pruebas en contrario para demostrar que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados por la parte actora.

"La parte demandada deberá ofrecer sus pruebas en el escrito de contestación a la demanda, acompañando las copias respectivas para que se corra traslado con ellas a la parte actora. No se recibirán pruebas adicionales a menos que se refieran a hechos relacionados con la contrarréplica, siempre que se trate de aquellos que el demandado no hubiese tenido conocimiento al contestar la demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"Las pruebas deberán acompañarse de todos los elementos necesarios para su desahogo, para lo cual se estará a lo dispuesto en el capítulo XII del título catorce de esta ley.

"En caso de que el demandado se allane a la demanda el tribunal citará a las partes a la audiencia de juicio, que tendrá verificativo en un plazo no mayor de diez días, en la que se dictará la sentencia respectiva.

"Presentada que sea la contestación de demanda, el tribunal le asignará al demandado un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que emita el órgano jurisdiccional.

"Si el tribunal admite la reconvenición, deberá emplazar a la parte actora corriéndole traslado con ésta y con las pruebas que ofrezca la actora reconvencionista, para que dentro del término de quince días siguientes a su emplazamiento conteste lo que a su derecho e interés corresponda y ofrezca pruebas, y en



su caso objete las de la contraria. De no dar contestación a la reconvencción la parte trabajadora, se le tendrá por contestada negando los hechos aducidos en la reconvencción y por perdido el derecho para ofrecer pruebas. La reconvencción seguirá las mismas reglas establecidas para la demanda."

"Artículo 873-B. El tribunal correrá traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, acompañando copia de traslado para cada parte; en caso de que se ofrezcan pruebas, la actora deberá acompañar también copia de las mismas.

"En caso de que el patrón realice el ofrecimiento del trabajo, el trabajador deberá pronunciarse al respecto al formular su réplica."

"Artículo 873-C. Con el escrito de réplica y sus anexos, el tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole un plazo de cinco días para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido con éste. El demandado al presentar su contrarréplica deberá acompañar copia para traslado a la parte actora. En caso de que la parte demandada ofrezca pruebas en relación a su contrarréplica conforme a lo previsto en el artículo 873-A de esta ley, deberá acompañar también copia de las mismas, para que se le corra traslado a la parte actora, y ésta en el término de tres días manifieste lo que a su interés corresponda.

"Si la réplica o contrarréplica no se formulan dentro del plazo concedido, se tendrá por perdido el derecho según sea el caso y se continuará con el procedimiento.

"Transcurridos los plazos señalados en los dos últimos párrafos que anteceden, el Tribunal fijará fecha para celebrar la audiencia preliminar, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes."

"Artículo 873-D. Las partes podrán solicitar, que se llame a juicio a terceros que puedan ser afectados por la resolución que se dicte en el procedimiento, siempre que justifiquen la necesidad de su llamamiento; para ello, deberán proporcionar



el domicilio de éste, exhibir las copias necesarias de la demanda y en su caso de la contestación, así como de los documentos exhibidos por las partes, con los que deberá correrse traslado al tercero; de no cumplir con tales requisitos se tendrá por perdido su derecho a solicitar el llamamiento.

"El tercero podrá acudir al juicio hasta antes de la audiencia preliminar; de no hacerlo se entenderá que no tiene interés jurídico en el asunto, quedando sujeto al resultado del juicio.

"El tercero interesado que acuda a juicio será parte en éste, debiendo sujetarse a las formalidades del procedimiento previstas en el presente capítulo.

"El llamamiento a tercero interesado lo deberán hacer las partes en la demanda, contestación, reconvencción o contestación a al (sic) reconvencción, o bien, al emitir la réplica y contrarréplica, según sea el caso; el tribunal acordará de plano dicha solicitud, la que en caso de admitirse, ordenará se emplace al tercero interesado para que dentro de los quince días siguientes, realice sus manifestaciones por escrito, al cual deberá acompañar las pruebas que estime pertinentes conforme lo establecido en el artículo 780 de esta ley, con copias de traslado suficientes para las partes."

#### "Sección primera

#### "Audiencia preliminar

"Artículo 873-E. La audiencia preliminar tiene por objeto:

"a) Depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes;

"b) Establecer los hechos no controvertidos;

"c) Admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso;

"d) Citar para audiencia de juicio;



"e) Resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor."

"Artículo 873-F. La audiencia preliminar se desarrollará conforme a lo siguiente:

"I. Las partes comparecerán personalmente o por conducto de apoderado ante el tribunal; en caso de hacerlo por su cuenta deberán estar asistidas por licenciado en derecho o abogado titulado con cédula profesional, o pasante de derecho, a fin de garantizar su debida defensa.

"Si las partes no comparecen por sí mismas o por conducto de sus apoderados, se tendrán por consentidas las actuaciones judiciales que en cada etapa sucedan y quedarán precluidos los derechos procesales que debieron ejercitarse en cada una de las etapas de la audiencia. El tribunal determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia;

"II. La audiencia preliminar se desahogará con la comparecencia de las partes que se encuentren presentes al inicio. Las que no hayan comparecido en su apertura, podrán hacerlo en el momento en que se presenten, siempre y cuando no se haya emitido el acuerdo de cierre de la audiencia. Si las partes no comparecen se efectuará la audiencia con los elementos que se disponga en autos;

"III. El tribunal examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y resolverá las excepciones procesales que se hayan hecho valer, con el fin de depurar el procedimiento;

"IV. El tribunal definirá los hechos que no sean motivo de controversia con el fin de que las pruebas que se admitan se dirijan a los hechos sujetos a debate;

"V. En seguida, el tribunal resolverá la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, admitirá las que tengan relación con la litis y desechará las inútiles, intrascendentes o que no guarden relación con los hechos controvertidos, expresando el motivo de ello; asimismo, establecerá la forma en que deberán prepararse las pruebas que admita para su desahogo la audiencia de juicio o



las que se realizarán fuera de las instalaciones del tribunal, cuando proceda en los términos de esta ley. El tribunal fijará día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, que deberá efectuarse dentro del lapso de veinte días siguientes a la emisión del acuerdo respectivo, si se admiten pruebas que deban desahogarse fuera de las instalaciones del tribunal, señalará la fecha y hora en que se desarrollarán las diligencias, proveyendo en relación a las mismas;

"VI. La preparación de las pruebas será ordenada por el tribunal, salvo aquellas que queden a cargo de las partes, por lo que la audiencia de juicio no se diferirá por falta de preparación, salvo caso fortuito o fuerza mayor. La citación de los testigos a que se refiere el artículo 813 de esta ley, quedará a cargo de su oferente, salvo que por causa justificada deba practicarse mediante notificación personal, la que se efectuará con al menos tres días de anticipación a la audiencia, sin contar el día en que reciban la citación, ni el de la audiencia. El tribunal, a solicitud del oferente, podrá expedir oficios o citaciones a fin de que éste los entregue por su cuenta y bajo su responsabilidad, con el objeto de que se preparen debidamente las pruebas y puedan desahogarse en la audiencia de juicio;

"VII. Solamente en casos excepcionales, cuando debido a la naturaleza de las pruebas admitidas el tribunal considere bajo su más estricta responsabilidad que no es posible su desahogo en una sola audiencia, en el mismo acuerdo en el que las admita, señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando que se reciban primero las del actor y luego las del demandado, y

"VIII. Si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declarará cerrada la instrucción turnándose los autos a resolución."

"Artículo 873-G. El tribunal girará los oficios y exhortos necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir terceros ajenos al juicio, que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta ley; asimismo dictará las medidas necesarias a fin de que el día de la audiencia se desahoguen las pruebas admitidas, conforme a lo siguiente:

"a) Si se tratare de autoridades, el tribunal las requerirá para que envíen los documentos o copias; si no cumplieren con ello, el tribunal dictará las medidas de



apremio conducentes, sin perjuicio de dar vista del incumplimiento al superior jerárquico del servidor público omiso, y en su caso al órgano de control competente, y

"b) Si se trata de terceros, el tribunal dictará las medidas de apremio correspondientes, hasta que se logre la presentación de las copias o documentos requeridos."

"Sección segunda

"Audiencia de juicio

"Artículo 873-H. La audiencia de juicio se desahogará con la comparecencia de las partes que estén presentes en su apertura. Las que no hayan comparecido en su inicio, podrán intervenir en el momento en que se presenten, siempre que el Juez no la haya dado por concluida. Si las partes no comparecen se efectuará la audiencia con los elementos que se disponga en autos y se harán efectivos los apercibimientos realizados previamente a las partes.

"El Juez contará con las más amplias facultades para conducir el procedimiento; dará cuenta de la presencia de las partes que comparezcan a la audiencia, así como de los testigos y peritos que intervendrán; de igual forma, verificará la disponibilidad de los documentos a exhibirse y moderará el desarrollo de las manifestaciones de quienes intervengan en la audiencia; en su caso, analizará y calificará las pruebas que presenten las partes como supervenientes para su admisión o desechamiento según corresponda."

"Artículo 873-I. El tribunal, abrirá la fase de desahogo de pruebas, conforme a lo siguiente:

"I. Se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primero las del actor y luego las del demandado;

"II. Si alguna de las pruebas admitidas no se encontrara debidamente preparada y estuviera a cargo de las partes, se declarará la deserción de la misma, salvo causa justificada, en cuyo caso el Juez señalará nuevo día y hora para su desahogo dentro de los diez días siguientes; para ello, deberá tomará (sic) las medidas



conducentes y podrá hacer uso de las medidas de apremio que estime necesarias para lograr el desahogo de las pruebas admitidas y evitar la dilación del juicio, y

"III. El Juez deberá requerir a la persona que comparezca a desahogar la prueba correspondiente para que se identifique con cualquier documento oficial; y, si no lo hace en el momento de la audiencia, se le concederán tres días para ello, apercibiéndola de que en caso contrario se dejará sin efectos la declaración correspondiente."

"Artículo 873-J. Concluido el desahogo de pruebas, el secretario del tribunal hará la certificación respectiva. En caso de que las partes señalen que queda alguna prueba pendiente de desahogar, el Juez resolverá de plano y de advertir alguna omisión al respecto, ordenará su desahogo. Una vez hecho lo anterior, el Juez otorgará sucesivamente el uso de la voz a las partes, para que formulen de manera concisa y breve sus alegatos.

"Realizados que sean los alegatos de las partes, el tribunal declarará cerrada la etapa de juicio y emitirá la sentencia en la misma audiencia, con lo que se pondrá fin al procedimiento. El texto de la resolución deberá ponerse a disposición de las partes en la misma audiencia. Solamente en casos excepcionales y que así se justifique por el cúmulo de hechos controvertidos o bien, de las pruebas rendidas, el tribunal emitirá sentencia dentro de los cinco días siguientes al de la celebración de la audiencia de juicio."

"Artículo 873-K. Contra las resoluciones pronunciadas en el procedimiento ordinario laboral, no procederá recurso alguno, salvo el recurso de reconsideración contra los actos del secretario instructor establecido en el artículo 871, de esta ley. No obstante, ya sea de oficio o a petición de parte, el Juez podrá subsanar las omisiones o errores en que hubiere incurrido, o bien, podrá precisar algún punto, hasta antes de dictar sentencia; asimismo, podrá aclarar ésta una vez que se haya emitido.

"Atendiendo a la naturaleza y fines del derecho laboral, el Juez deberá asumir un desempeño proactivo, en el que impulse permanentemente el procedimiento, evitando que las deficiencias o inconsistencias formales cometidas durante su desarrollo trasciendan en perjuicio de las partes provocando su





dilación a futuro, por lo que de advertirlas podrá subsanarlas. En todo momento se fomentará la conciliación como la vía privilegiada para la solución del conflicto."

Del análisis relacionado de los preceptos anteriormente transcritos, se desprende lo siguiente.

El procedimiento ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda; asimismo, en la fase escrita hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias, de un secretario instructor, el cual podrá dictar acuerdos sobre la admisión o prevención de la demanda y subsanarla; ordenar la notificación al demandado; ordenar vistas, traslados y notificaciones; admitir y, en su caso, proveer respecto de las pruebas que se hubieran ofrecido para acreditar excepciones dilatorias; dictar providencias cautelares; y las demás que el Juez le ordene.

Asimismo, se prevé el recurso de reconsideración en contra de los actos u omisiones en que hubiera incurrido dicho secretario, el que debe interponerse de forma oral en la audiencia preliminar, y será resuelto de plano por el Juez, oyendo a las partes; el cual, de ser fundado, el Juez modificará en lo que proceda el acto impugnado y proveerá lo conducente a efecto de subsanar el acto u omisión el que aquél hubiera incurrido.

A la demanda inicial debe anexarse (entre otros documentos) la constancia expedida por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito de demanda, deberá turnarse al tribunal correspondiente y si se encuentra ajustado a derecho se dictará el acuerdo de admisión; en caso de advertir alguna irregularidad en ese curso, en el acuerdo correspondiente se deberá señalar la misma, otorgando un plazo de tres días para que la subsane. En (sic) de los cinco días siguientes a la admisión el tribunal deberá emplazar al demandado.

Con el escrito de contestación de (sic) correrá traslado a la parte actora. Otorgando a las partes la oportunidad de replicar y contrarreplicar. Transcurridos



esos plazos, el tribunal fijará fecha para celebrar la audiencia preliminar, dentro de los diez días siguientes.

Las anteriores actuaciones se desarrollan dentro de la **etapa escrita del procedimiento**, que culmina antes de la audiencia preliminar.

En el enunciado contexto, también se advierte que la audiencia preliminar tiene por objeto depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas, establecer los hechos no controvertidos, admitir o desechar las pruebas de las partes; citar para la audiencia de juicio y, en su caso, resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de los actos u omisiones del secretario instructor.

En la audiencia de juicio el Juez contará con amplias facultades para conducir el procedimiento, en dicha audiencia abrirá la etapa de desahogo de pruebas, y una vez concluida esa fase, el secretario hará la certificación respectiva, otorgando a las partes el uso de la voz para formular alegatos. Hecho lo anterior, se declarará cerrada la instrucción y se turnarán los autos a resolución.

Contra las resoluciones pronunciadas en el procedimiento ordinario laboral, no procederá recurso alguno, salvo el recurso de reconsideración contra los actos del secretario instructor establecido en el artículo 871 de la legislación federal en cita; no obstante, ya sea de oficio o a petición de parte, el Juez podrá subsanar las omisiones o errores en que hubiere incurrido, o bien, podrá precisar algún punto, hasta antes de dictar sentencia y también podrá aclararla una vez que se haya emitido.

Establecido lo anterior, de la lectura relacionada y sistemática de los preceptos legales que han quedado transcritos, se advierte que el procedimiento ordinario laboral da inicio con una fase escrita o de instrucción; seguida por otra oral en la que tiene verificativo la audiencia preliminar y posteriormente la audiencia de juicio con la que concluye el procedimiento laboral y finalmente se emite la resolución.

En la materia del presente estudio, es preciso señalar que dentro de la fase escrita, también se prevé en el artículo 871 de la legislación laboral citada, que el



tribunal "podrá" auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias cautelares de un **secretario instructor**, para el dictado de los acuerdos siguientes:

- a) Admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la presente ley;
- b) Ordenar la notificación al demandado;
- c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;
- d) Admitir y, en su caso, proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;
- e) Dictar las providencias cautelares; y
- f) Las demás que el Juez ordene.

Asimismo, en el artículo 857 de la Ley Federal del Trabajo, se prevé que el secretario instructor decretará las providencias cautelares, a petición de parte, mismas que consisten en:

I. Prohibición de salir del territorio nacional o de una población determinada cuando haya temor de que se ausente u oculte la persona contra quien se entable o se haya entablado una demanda;

II. Embargo precautorio, cuando sea necesario asegurar los bienes de una persona, empresa o establecimiento;

III. Requerir al patrón se abstenga de dar de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada que haya sido despedida, cuando a juicio del tribunal existan indicios suficientes para presumir que fue separada en razón de su estado; dicha medida se aplicará siempre y cuando se acompañe a la demanda certificado médico que acredite el embarazo, emitido conforme a los requisitos y formalidades contempladas en la ley; y,

IV. En los casos que se reclame discriminación en el empleo, tales como discriminación por embarazo, u orientación sexual, o por identidad de género,



así como en los casos de trabajo infantil, el tribunal tomará las providencias necesarias para evitar que se cancele el goce de derechos fundamentales, tales como la seguridad social, en tanto se resuelve el juicio laboral, o bien, decretará las medidas de aseguramiento para las personas que así lo ameriten. Para tal efecto, los demandantes deben acreditar la existencia de indicios que generen al tribunal la razonable sospecha, apariencia o presunción de los actos de discriminación que hagan valer.

En el enunciado contexto, dentro de la etapa escrita, el **secretario instructor**, como auxiliar del Juez, únicamente se encuentra facultado para emitir los acuerdos en relación con los aspectos que han quedado precisados, de acuerdo con lo que dispone el referido precepto 871 de la ley federal en cita.

Vinculado con lo anterior, es preciso mencionar que la audiencia preliminar tiene por objeto depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor; y para su desarrollo, las partes deben comparecer personalmente o por conducto de apoderado.

En torno a la audiencia de juicio, se establece que el Juez contará con las más amplias facultades para conducir el procedimiento; dará cuenta de la presencia de las partes que comparezcan, así como de los testigos y peritos que intervendrán; de igual forma, verificará la disponibilidad de los documentos a exhibirse y moderará el desarrollo de las manifestaciones de quienes participen en esa audiencia; en su caso, analizará y calificará las pruebas que presenten las partes como supervenientes para su admisión o desechamiento según corresponda. Concluido el desahogo de pruebas, el secretario del tribunal hará la certificación respectiva. En caso de que las partes señalen que queda alguna pendiente de desahogar, el Juez resolverá de plano y de advertir omisión al respecto, ordenará su desahogo. Una vez hecho lo anterior, el Juez otorgará sucesivamente el uso de la voz a las partes, para que formulen de manera concisa y breve sus alegatos; declarará cerrada la etapa de juicio y emitirá la sentencia en la misma audiencia, con lo que se pondrá fin al procedimiento.



Como corolario a lo anterior, se agrega que el artículo 605 de la ley federal en cita, establece que los tribunales federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, estarán a cargo cada uno, de un **Juez** y contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se juzgue conveniente, determinados y designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, según corresponda.

Asimismo, en el diverso numeral 720, se dispone que las audiencias serán presididas íntegramente por el **Juez**; de incumplirse esta condición las actuaciones respectivas serán nulas de pleno derecho.

De todo lo anteriormente señalado, se advierte con claridad en lo que aquí interesa, que en la fase escrita, el secretario instructor tiene facultades específicas que consisten en: admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla, ordenar la notificación al demandado, ordenar las vistas, traslados y notificaciones, admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias, dictar las providencias cautelares, y las demás que el Juez le ordene; en las audiencias, su participación se limita a hacer constar oralmente el registro, la fecha, hora y lugar de realización, el nombre de los servidores públicos del tribunal, y de las personas que intervendrán; y tomar protesta de que se conducirán con verdad a las partes y a los terceros que participen en su desarrollo.

Ahora bien, el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo dispone: "*... el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes acuerdos ...*", de estas dos afirmaciones se puede extraer la expresión gramatical "*podrá*", que es utilizada para dos cuestiones, la primera: el tribunal "*podrá auxiliarse*"; hace referencia al auxilio de dicho secretario, y, la segunda: el secretario "*podrá dictar*", alude en el campo del derecho a una facultad de carácter potestativo, esto es, que cómo puede ejercerse o puede no ejercerse dicha facultad; de tal manera, que es evidente que el Juez laboral puede intervenir en la etapa escrita, por sí y ante sí para dictar estos acuerdos; o bien, potestativamente puede, como así lo dice la ley, auxiliarse del secretario instructor para que éste por sí y ante sí emita este tipo de actos de autoridad; por lo que no es posible sostener que es el secretario instructor el único que tiene la obligación y el deber ineludible y exclusivo de intervenir en la fase escrita, pues la ley no permite arribar a esta conclusión.



De todo lo anteriormente expuesto, como se adelantó, se evidencia que el secretario instructor carece de facultades para dictar el acuerdo en el que se determina archivar el asunto como total y definitivamente concluido, pues aun cuando es cierto que puede dictar "*las demás actuaciones que le ordene el Juez*" durante la etapa escrita; también cierto es que tal auxilio no es obligatorio ni absoluto, sino que se encuentra regulado y condicionado por el marco legal anteriormente precisado, esto es, el texto del artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo, establece cuáles son los acuerdos que puede dictar el secretario o en los que puede intervenir, es decir, en el inciso a), menciona que puede admitir o prevenir la demanda, y en su caso subsanarla, sin que en modo alguno haga alusión al hecho de que pueda desechar las demandas, ni decretar con ello el fin al procedimiento; sólo se precisan aquellas determinaciones encaminadas a lograr el desarrollo del procedimiento, y no a ponerle fin.

En otras palabras, no es obstáculo para sostener lo anterior, lo dispuesto en el inciso f) del artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo, que establece: "*Las demás que el Juez le ordene*", pues atendiendo a la hermenéutica jurídica se tiene que buscar una interpretación y alcance de este inciso en un orden lógico, jurídico y sistemático, por lo que éste tendría que referirse a las demás funciones que el Juez "*le ordene*" en la fase escrita, y que sean análogas o similares pero no ajenas o contrarias a lo previsto por la propia norma; y en el caso, el acuerdo en el que se desecha una demanda (entiéndase en su totalidad), constituye una resolución que si bien no se encarga de resolver el conflicto en el fondo pone fin al procedimiento, por lo que para que pudiera ejercer esa potestad debe estar expresamente contemplada en la ley, a favor del secretario.

En el referido contexto, es procedente señalar que en los supuestos a los que se hace mención en los incisos a) al d), del citado precepto legal 871, y que pueden ser dictados por el secretario instructor, se identifica como elemento común a tales hipótesis, que existe la posibilidad de su modificación por el Juez, ya sea mediante el recurso de reconsideración a instancia de parte, de acuerdo con el último párrafo del citado precepto o mediante la revisión oficiosa con la finalidad de subsanar errores en la audiencia preliminar, en términos del diverso artículo 873-K; misma característica que se puede atribuir al inciso e), el cual se refiere al supuesto de las providencias cautelares, pues las emitidas por el secretario instructor también son impugnables mediante la reconsideración ante



el Juez, en los términos previstos por el artículo 858, empero el acuerdo que desecha la demanda, al poner fin a juicio, ya no podrá ser sometido al escrutinio del Juez y, por tanto, este último supuesto no resulta análogo a los demás que se expresan en el numeral citado.

Asimismo, dada la naturaleza y efectos jurídicos trascendentes de esa determinación, el auto de desechamiento se equipara a los casos específicos en que debe hacerlo sólo el Juez, quien cuenta con amplias facultades para conducir el juicio.

Lo anterior se afirma, ya que en el desarrollo del procedimiento laboral, por regla general, corresponde al Juez el trámite del juicio ordinario, quien puede auxiliarse, en la etapa escrita, del secretario instructor para la emisión de determinados acuerdos y providencias; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para depurar el procedimiento, resolver las excepciones dilatorias opuestas por las partes; resolver los incidentes; establecer los hechos no controvertidos; admitir o desechar pruebas y decidir la forma en que deberán prepararse; recibir las declaraciones y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor; y **emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento.**

Por tanto, como se dijo, el auto que ordena archivar el asunto como concluido, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a aquellos casos específicos reservados al titular, motivo por el cual, para su validez, debe emitirse por el Juez laboral y no por el secretario instructor, el que carece de facultades para dar por concluido el juicio.

Lo anterior, atendiendo al principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, según el cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición con la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido.

Por ende, el auto que desecha en su totalidad, una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, sólo puede ser emitido por el Juez laboral, quien es la máxima autoridad laboral dentro del procedimiento, por lo cual, para



su validez, debe estar firmado por dicho Juez y no sólo por el secretario instructor, pues este último carece de facultades para hacerlo así.

Por la razón jurídica sustancial que contiene y por su analogía, sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 72/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», con número de registro digital: 193707, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA LABORAL. EL AUTO DESECHATORIO DE UNA DEMANDA DEBE SER COLEGIADO, POR REGLA GENERAL. La interpretación armónica de los artículos 609, 620, fracción II, inciso a), 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, pone de manifiesto que la regla general consistente en que las actuaciones de las Juntas debe realizarse colegiadamente, admite las excepciones contenidas en el citado artículo 620, fracción II, inciso a), por referirse a acuerdos dictados "durante la tramitación" de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, que permiten que el presidente o el auxiliar dicten las resoluciones que procedan si no está presente ninguno de los representantes, salvo las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 726 de la ley en cita y sustitución de patrón, casos en los cuales el presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones y, si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda. El auto que desecha una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a los casos específicos señalados, motivo por el cual, para su validez, debe estar firmada por el presidente y por el o los representantes que lo hubieran dictado; sin embargo, cuando no está presente ninguno de los representantes, el presidente debe citarlos a una audiencia para que participen en la resolución correspondiente; y solamente en la hipótesis de que ninguno asista, podrá el presidente o el auxiliar de la Junta, suscribir la resolución individualmente, haciendo constar los antecedentes antes indicados."

En el mismo sentido, es procedente señalar que la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, emitió el Manual de Organización y de Puestos, de los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos, en el que en relación con las funciones del secretario instructor, se expresa lo siguiente:





"Denominación del puesto específico:

"SECRETARIA/SECRETARIO INSTRUCTOR

"II. Descripción.

"II.1 Objetivo:

"Apoyar en el despacho de los asuntos que son del conocimiento del Tribunal Laboral Federal al que se encuentre adscrito. En su caso, practicar las diligencias, dictar las providencias de trámite y resoluciones de carácter urgente, así como prestar el apoyo temporal cuando sea comisionado, auxiliando en el trámite y resolución urgente de los asuntos encomendados, correspondientes al órgano jurisdiccional al que se encuentra adscrito.

"II.2 Funciones:

"1. Elaborar acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita.

"2. Verificar que las notificaciones practicadas por las actuarios y los actuarios se hubieren realizado debidamente, lo que supone que deben ser supervisores del área de actuaría.

"3. Supervisar que los expedientes físicos y electrónicos estén debidamente integrados, garantizando su fidelidad, integridad, reproducción, conservación y resguardo.

"4. Certificar los actos que realiza la persona titular del tribunal laboral y autenticar todos los hechos jurídicos de importancia para los juicios de que conoce el tribunal de su adscripción.

"5. Expedir copias certificadas de cualquier documento o constancia que obre en el expediente o en el Sistema Integral de Gestión de Expedientes (SIGE), así como certificar los documentos que exhiban las partes, previo cotejo que se haga con el original.



"6. Coordinar la asignación de salas, roles y turnos para la audiencia, según la programación en el sistema integral de información del tribunal laboral de su adscripción.

"7. Supervisar las actividades necesarias para la identificación y registro de las partes previo al ingreso a la sala de audiencia, implementando los procedimientos aplicables para cumplir con las formalidades relativas a la reserva de información.

"8. Auxiliar a la persona titular del tribunal laboral durante el desahogo de las audiencias y pruebas que le encomiende, hacer constar oralmente en el registro o sistema respectivo la fecha, hora y lugar de realización de las audiencias, el nombre de los servidores públicos del tribunal laboral y demás personas que intervengan.

"9. Tomar la protesta a las partes y los terceros que intervengan en el desarrollo de las audiencias, apercibiéndolos de las penas que se imponen a quienes declaren con falsedad; con la excepción de las declaraciones de las peritas y los peritos en derechos (sic).

"10. Certificar en actas, el medio electrónico en donde se encuentre registrada la audiencia respectiva, identificar dicho medio con el número de expediente y tomar las medidas necesarias para evitar que pueda alterarse y garantizar la fidelidad e integridad de la información, la conservación y reproducción de su contenido y el acceso a los mismos a quienes de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, tuvieren derecho a ella.

"11. Certificar que las videgrabaciones de las audiencias celebradas en los expedientes concluidos de manera definitiva se encuentran en el Sistema Integral de Gestión de Expedientes (SIGE).

"12. Reportar a la persona titular del tribunal laboral los incidentes sucedidos durante la celebración de la audiencia, atendiendo protocolos de actuación y comunicando oportunamente a las áreas correspondientes.



"13. Previa instrucción de la persona titular del tribunal laboral, mantener actualizado el asistente electrónico de las audiencias.

"14. Apoyar en el engrose de las resoluciones, atendiendo a la motivación y fundamentación a partir de los puntos resueltos y cumpliendo con las disposiciones legales en su elaboración.

"15. Apoyar a la persona titular del tribunal laboral en la realización de diligencias requeridas en el desarrollo efectivo de la actuación jurisdiccional, atendiendo a los criterios de procedencia establecidos en la Ley Federal del Trabajo.

"16. Aplicar las tesis, doctrina, leyes, precedentes, tratados, jurisprudencias y en general aquellas herramientas vigentes que faciliten la actuación de la persona titular del tribunal laboral.

"17. Administrar los controles relativos al resguardo de expedientes, documentos y valores, que se tramiten en el tribunal laboral, según su ámbito de competencia y de conformidad a las disposiciones aplicables.

"18. Apoyar en la elaboración de informes estadísticos que le sean requeridos, de conformidad a los procedimientos y plazos aplicables.

"19. Dirigir al personal a su cargo, procurando relaciones de confianza y apoyo, negociando ante objetivos en conflicto, supervisando sus niveles de desempeño y monitoreando su capacitación y desarrollo.

"20. Certificar y supervisar la baja de los expedientes concluidos de manera definitiva.

"21. Las demás que establezca la persona titular del tribunal laboral de su adscripción y las disposiciones aplicables.

"II.3 Responsabilidades:



"1. Desempeñar sus funciones dentro de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y,

"2. Las señaladas en el Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal vigente ..."

Ordenamiento que si bien es de carácter específico y de observancia obligatoria para los servidores públicos adscritos a los tribunales laborales federales de asuntos individuales y colectivos; sin embargo, según se advierte, en dicho manual no se autoriza al **secretario instructor** para desechar una demanda laboral y poner fin al juicio laboral; pues aun cuando en la fracción II.2, ordinal 1, establece la elaboración de acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita; de ello no se deriva que cuente con la enunciada facultad; lo anterior con independencia de que un manual de naturaleza administrativa ni siquiera podría estar por encima de la Ley Federal del Trabajo, esto es, que pueda facultarse al secretario instructor para que deseche en su totalidad una demanda laboral y ponga fin al juicio, pues el contenido del manual se debe aplicar e interpretar de conformidad con el sentido previsto por la norma federal, y nunca sobre la ley; es decir, el manual tiene que vincularse con la ley y en ningún caso sobrepasar los límites establecidos por el legislador en la norma ordinaria; inclusive, se estima que su contenido resulta armónico y congruente con el marco legal que ha quedado anteriormente precisado, pues al señalar que el secretario tiene las funciones de elaborar acuerdos, providencias y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita, debe entenderse referido a aquellos que están previstos en la etapa escrita por la Ley Federal del Trabajo, no otros.

Resulta procedente mencionar que si bien uno de los propósitos de la reforma laboral, fue favorecer los principios de celeridad, inmediación, inmediatez y economía en el procedimiento laboral, entre otros; también cierto es que el respeto a tales principios no puede conducir a que se violenten las reglas del debido proceso, ni sería posible sostener que su observancia justificaría que efectuara una interpretación desbordada de las normas establecidas por el propio legislador, al extremo de conceder facultades al secretario instructor que no le



corresponden, sino que esos principios deben ser aplicados de forma armónica y en congruencia con la misma norma, pues de considerar que los aludidos principios pueden llevar a transgredir, inaplicar o moldear a voluntad de la autoridad laboral, las reglas o procedimientos establecidos en la ley, sólo con la simple intención de resolver más rápido, harían que lo estipulado en dicha ley fuera un absurdo, lo que crearía inseguridad jurídica a las partes, lo cual también sucedería si se reconocieran u otorgaran facultades que no competen al secretario instructor, con el único afán de privilegiar la economía y la agilidad del procedimiento.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, del tenor siguiente:

RUBRO: (Título) SECRETARIO INSTRUCTOR. (Subtítulo) CARECE DE FACULTADES PARA INADMITIR LA DEMANDA LABORAL Y ARCHIVAR EL ASUNTO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE MAYO DE 2019).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, analizaron casos en los cuales el secretario instructor inadmitió la demanda laboral, por virtud de que no se había agotado el procedimiento prejudicial de conciliación en relación con todos los codemandados y ordenó el archivo del juicio como total y definitivamente concluido.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito determina que entre las funciones que tiene legalmente encomendadas el secretario instructor, no se encuentra la relativa al desechamiento de una demanda laboral, cuando no se hubiera agotado la etapa prejudicial de conciliación.

Justificación: De los artículos 871 al 873-K de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que el procedimiento ordinario laboral se divide en la etapa escrita, audiencia preliminar y la audiencia de juicio; en la escrita, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias cautelares de un secretario instructor, quien cuenta con las facultades enumeradas en los preceptos 857 y



871 de esa legislación; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para depurar el procedimiento, resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes, los incidentes, establecer los hechos no controvertidos, admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso, y decidir la forma en que deberán prepararse, así como recibir por sí mismo las declaraciones y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor y emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento. Además, el desechamiento de la demanda no es análogo a los demás supuestos que menciona el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales existe la posibilidad de impugnarlos ante el mismo Juez, ya sea a través del recurso de reconsideración o mediante la revisión oficiosa en la audiencia preliminar, en términos del diverso artículo 873-K; misma característica que se puede atribuir al inciso e), el cual se refiere al supuesto de las providencias cautelares, pues las emitidas por el secretario instructor también son impugnables mediante la reconsideración ante el Juez, en los términos previstos por el artículo 858; empero, el acuerdo que desecha la demanda, al poner fin a juicio, ya no podrá ser sometido al escrutinio del Juez y, por tanto, este último supuesto no resulta análogo a los demás que se expresan en el citado numeral. Por tanto, el auto que inadmite una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a estos casos específicos, motivo por el cual, para su validez debe emitirse por el Juez y no por el secretario instructor, pues de acuerdo con sus facultades expresas, este último carece de imperio para dar por concluido el juicio.

Infórmese lo anterior a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para lo cual se ordena remitir copia certificada de la presente ejecutoria, así como su versión electrónica a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcs-cinssga@mail.scjn.gob.mx*, tal y como fue ordenado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Infórmese lo resuelto en la presente ejecutoria a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos precisados en el considerando que antecede.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, comuníquese esta determinación a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados contendientes; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, así como en la página de Plenos de Circuito y, en su oportunidad, archívese el presente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito por mayoría de votos de los Magistrados José Antonio Abel Aguilar Sánchez (presidente), María Soledad Rodríguez González (ponente), Enrique Munguía Padilla, Arturo García Torres, Alejandro Vargas Enzástegui y José Francisco Cilia López, contra el voto particular de la Magistrada Herlinda Flores Irene.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.II.L. J/3 L (11a.), que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la página 5176 de esta *Gaceta*.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas.

**Carlos Mauricio Torres Peña, secretario de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 3, 9, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, CERTIFICA: Que la presente copia certificada es una versión pública de la sentencia dictada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, en la contradicción de tesis 2/2022, por el Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, para ser remitida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** de la Magistrada Herlinda Flores Irene que formula en la contradicción de tesis 2/2022.

En sesión ordinaria celebrada el siete de septiembre de dos mil veintidós, ante este Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito presenté en la ponencia con la propuesta de que el secretario instructor sí está facultado para desechar o inadmitir una demanda laboral, por no haber acudido el actor a la etapa prejudicial conciliatoria y obligatoria respecto de uno o varios demandados, la cual fue desechada por mayoría de votos y, ello motivó su retorno.

Por tanto, el voto particular que me permito formular corresponde al proyecto que sometí a la consideración de los integrantes del citado Pleno. Lo anterior, con el respeto y consideración del criterio mayoritario.

Al respecto, es importante tener presente el contenido de los artículos 871 a 873-K, de la Ley Federal del Trabajo vigente, que son de texto siguiente:

"Artículo 871. El procedimiento ordinario se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del Tribunal competente.

"En los actos procesales de la fase escrita del procedimiento hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual podrá dictar los siguientes acuerdos:

- "a) Admitir o prevenir la demanda y en su caso subsanarla conforme a las normas del trabajo y lo establecido en la presente ley;
- "b) Ordenar la notificación al demandado;
- "c) Ordenar las vistas, traslados y notificaciones;
- "d) Admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias;
- "e) Dictar las providencias cautelares; y,
- "f) Las demás que el Juez le ordene.

"Contra los actos u omisiones del secretario instructor, procederá el recurso de reconsideración, que deberá promoverse de forma oral en la audiencia preliminar





el cual será resuelto de plano, oyendo a las partes por el Juez del conocimiento en dicha audiencia. De resultar fundado el recurso, el Juez modificará en lo que proceda el acto impugnado y proveerá lo conducente a efecto de subsanar el acto u omisión recurrido."

"Artículo 872. La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. En caso que el demandante sea el trabajador y faltaren copias, ello no será causa para prevención, archivo, o desechamiento. El tribunal deberá subsanar de oficio dicha falta.

"A. La demanda deberá estar firmada y señalar lo siguiente:

"I. El tribunal ante el cual se promueve la demanda;

"II. El nombre y domicilio del actor; éste podrá solicitar que le sean notificados en el buzón electrónico que el tribunal le asigne los subsecuentes acuerdos y resoluciones, incluyendo la sentencia que en el caso se emita;

"III. El nombre, denominación o razón social del demandado, así como su domicilio. Cuando el trabajador ignore el nombre del patrón o la denominación o razón social del establecimiento en el que labora o laboró, deberá aportar los datos que establece el artículo 712 de esta ley; el trabajador podrá acompañar a su demanda cualquier dato o elemento que estime conveniente para facilitar la localización del domicilio del demandado, tales como croquis de localización, fotografías del inmueble o mapa en el que se señale su ubicación exacta;

"IV. Las prestaciones que se reclamen;

"V. Los hechos en los que funde sus peticiones;

"VI. La relación de pruebas que el actor pretende se rindan en juicio, expresando el hecho o hechos que se intentan demostrar con las mismas, y

"VII. En caso de existir un juicio anterior promovido por el actor contra el mismo patrón, deberá informarlo en la nueva demanda.

"B. A la demanda deberá anexarse lo siguiente:

"I. La constancia expedida por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes,



a excepción de los casos en los que no se requiera dicha constancia, según lo establezca expresamente esta ley;

"II. Los documentos que acrediten la personalidad de su representante conforme al artículo 692, fracción II, si la demanda se promueve a través de éste; y,

"III. Las pruebas de que disponga el actor, acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo. En caso que no pueda aportar directamente alguna prueba que tenga por objeto demostrar los hechos en que funde su demanda, deberá señalar el lugar en que puedan obtenerse y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. El ofrecimiento de las pruebas deberá cumplir con lo dispuesto en el Capítulo XII del Título Catorce de esta ley."

"Artículo 873. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá turnarse al tribunal correspondiente; si la demanda se encuentra ajustada a derecho, éste deberá dictar el acuerdo de admisión respectivo dentro de los tres días siguientes a que le sea turnada o de que se haya subsanado ésta en los términos del tercer párrafo del presente artículo.

"Al presentarse la demanda, el tribunal le asignará al actor un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que se dicten en éste.

"Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de advertir el tribunal alguna irregularidad en el escrito de demanda o se promueven acciones contradictorias o no se haya precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

"De no subsanar el actor la demanda en el término concedido, el tribunal subsanará las omisiones o irregularidades basándose en el material probatorio que el actor acompañe a su demanda y conforme a las normas del trabajo, una vez hecho lo anterior, el tribunal admitirá la demanda.

"No se recibirán pruebas adicionales a las ofrecidas en la demanda, salvo las que se refieran a hechos relacionados con la réplica, siempre que se trate de aquellos que el actor no hubiese tenido conocimiento al presentar su demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las



demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"El tribunal sólo podrá admitir la ampliación de demanda en caso de que en la contestación a la misma se hagan valer hechos novedosos, de los cuales el actor no haya tenido conocimiento al presentar su demanda."

"Artículo 873-A. Dentro de los cinco días siguientes a su admisión, el tribunal emplazará a la parte demandada, entregándole copia cotejada del auto admisorio y del escrito de demanda, así como de las pruebas ofrecidas en ésta, para que produzca su contestación por escrito dentro de los quince días siguientes, ofrezca pruebas y de ser el caso reconvenga, apercibiéndole que de no hacerlo en dicho término se tendrán por admitidas las peticiones de la parte actora, salvo aquellas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley, así como por perdido su derecho a ofrecer pruebas y en su caso a formular reconvenición. Asimismo, deberá apercibirlo que de no cumplir con lo previsto en el artículo 739 de esta ley, las notificaciones personales subsecuentes se le harán por boletín o por estrados, y en su caso por buzón electrónico, conforme a lo establecido en esta ley.

"A toda contestación de demanda deberá anexarse el documento con el que se acredite la personalidad de quien comparezca en representación del demandado.

"El escrito de contestación de demanda deberá contener una exposición clara y circunstanciada de los hechos, los fundamentos de derecho en los que se sustenta, las excepciones y defensas que el demandado tuviere a su favor, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmandolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios, agregando las manifestaciones que estime convenientes y, en su caso, objetar las pruebas ofrecidas por la parte actora, apercibido que en caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho de objetar las pruebas de su contraparte.

"El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquellos hechos sobre los que no se suscite controversia, sin que sea admisible prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, implica la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho. En caso que el demandado niegue la relación de trabajo podrá negar los hechos en forma genérica, sin estar obligado a referirse a cada uno de ellos.

"Todas las excepciones procesales que tenga el demandado deberá hacerlas valer al contestar la demanda, y en ningún caso suspenderán el procedimiento; de



oponerse éstas, sólo se admitirán como pruebas la documental y pericial, salvo en el caso de la litispendencia y conexidad, de las que se podrá ofrecer también la prueba de inspección de los autos.

"La excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda; si no lo hace y el tribunal se declara competente, se tendrán por admitidas las peticiones de la actora, salvo aquellas que sean contrarias a lo dispuesto por la ley.

"Las mismas consecuencias correrán a cargo del demandado si éste no da contestación a la demanda o la formula fuera del plazo concedido para hacerlo, sin perjuicio de que hasta antes de la audiencia preliminar pueda ofrecer pruebas en contrario para demostrar que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados por la parte actora.

"La parte demandada deberá ofrecer sus pruebas en el escrito de contestación a la demanda, acompañando las copias respectivas para que se corra traslado con ellas a la parte actora. No se recibirán pruebas adicionales a menos que se refieran a hechos relacionados con la contrarréplica, siempre que se trate de aquellos que el demandado no hubiese tenido conocimiento al contestar la demanda, así como las que se ofrezcan para sustentar las objeciones hechas a las pruebas de las demás partes, o las que se refieran a la objeción de testigos. Lo anterior sin menoscabo de que se puedan ofrecer pruebas sobre hechos supervenientes.

"Las pruebas deberán acompañarse de todos los elementos necesarios para su desahogo, para lo cual se estará a lo dispuesto en el Capítulo XII del Título Catorce de esta ley.

"En caso de que el demandado se allane a la demanda el tribunal citará a las partes a la audiencia de juicio, que tendrá verificativo en un plazo no mayor de diez días, en la que se dictará la sentencia respectiva.

"Presentada que sea la contestación de demanda, el tribunal le asignará al demandado un buzón electrónico, proporcionándole el nombre de usuario y la clave de acceso correspondiente, mediante el cual podrá consultar su expediente y revisar los acuerdos que emita el órgano jurisdiccional.

"Si el tribunal admite la reconvencción, deberá emplazar a la parte actora corriéndole traslado con ésta y con las pruebas que ofrezca la actora reconvenccionista,



para que dentro del término de quince días siguientes a su emplazamiento conteste lo que a su derecho e interés corresponda y ofrezca pruebas, y en su caso objete las de la contraria. De no dar contestación a la reconvencción la parte trabajadora, se le tendrá por contestada negando los hechos aducidos en la reconvencción y por perdido el derecho para ofrecer pruebas. La reconvencción seguirá las mismas reglas establecidas para la demanda."

"Artículo 873-B. El tribunal correrá traslado a la actora con la copia de la contestación a la demanda y sus anexos para que en un plazo de ocho días objete las pruebas de su contraparte, formule su réplica y en su caso ofrezca pruebas en relación a dichas objeciones y réplica, acompañando copia de traslado para cada parte; en caso de que se ofrezcan pruebas, la actora deberá acompañar también copia de las mismas.

"En caso de que el patrón realice el ofrecimiento del trabajo, el trabajador deberá pronunciarse al respecto al formular su réplica."

"Artículo 873-C. Con el escrito de réplica y sus anexos, el tribunal correrá traslado a la parte demandada, otorgándole un plazo de cinco días para que formule su contrarréplica por escrito y, en su caso, objete las pruebas que se hayan ofrecido con éste. El demandado al presentar su contrarréplica deberá acompañar copia para traslado a la parte actora. En caso de que la parte demandada ofrezca pruebas en relación a su contrarréplica conforme a lo previsto en el artículo 873-A de esta ley, deberá acompañar también copia de las mismas, para que se le corra traslado a la parte actora, y ésta en el término de tres días manifieste lo que a su interés corresponda.

"Si la réplica o contrarréplica no se formulan dentro del plazo concedido, se tendrá por perdido el derecho según sea el caso y se continuará con el procedimiento.

"Transcurridos los plazos señalados en los dos últimos párrafos que anteceden, el tribunal fijará fecha para celebrar la audiencia preliminar, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes."

"Artículo 873-D. Las partes podrán solicitar, que se llame a juicio a terceros que puedan ser afectados por la resolución que se dicte en el procedimiento, siempre que justifiquen la necesidad de su llamamiento; para ello, deberán proporcionar el domicilio de éste, exhibir las copias necesarias de la demanda y en su caso de la contestación, así como de los documentos exhibidos por las partes, con los que deberá correrse traslado al tercero; de no cumplir con tales requisitos se tendrá por perdido su derecho a solicitar el llamamiento.



"El tercero podrá acudir al juicio hasta antes de la audiencia preliminar; de no hacerlo se entenderá que no tiene interés jurídico en el asunto, quedando sujeto al resultado del juicio.

"El tercero interesado que acuda a juicio será parte en éste, debiendo sujetarse a las formalidades del procedimiento previstas en el presente capítulo.

"El llamamiento a tercero interesado lo deberán hacer las partes en la demanda, contestación, reconvención o contestación a al (sic) reconvención, o bien, al emitir la réplica y contrarréplica, según sea el caso; el Tribunal acordará de plano dicha solicitud, la que en caso de admitirse, ordenará se emplace al tercero interesado para que dentro de los quince días siguientes, realice sus manifestaciones por escrito, al cual deberá acompañar las pruebas que estime pertinentes conforme lo establecido en el artículo 780 de esta Ley, con copias de traslado suficientes para las partes.

"Sección Primera  
"Audiencia Preliminar

"Artículo 873-E. La audiencia preliminar tiene por objeto:

"a) Depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes;

"b) Establecer los hechos no controvertidos;

"c) Admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso;

"d) Citar para audiencia de juicio;

"e) Resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor."

"Artículo 873-F. La audiencia preliminar se desarrollará conforme a lo siguiente:

"I. Las partes comparecerán personalmente o por conducto de apoderado ante el Tribunal; en caso de hacerlo por su cuenta deberán estar asistidas por licenciado en derecho o abogado titulado con cédula profesional, o pasante de derecho, a fin de garantizar su debida defensa.

"Si las partes no comparecen por sí mismas o por conducto de sus apoderados, se tendrán por consentidas las actuaciones judiciales que en cada etapa sucedan



y quedarán precluidos los derechos procesales que debieron ejercitarse en cada una de las etapas de la audiencia. El tribunal determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia;

- "II. La audiencia preliminar se desahogará con la comparecencia de las partes que se encuentren presentes al inicio. Las que no hayan comparecido en su apertura, podrán hacerlo en el momento en que se presenten, siempre y cuando no se haya emitido el acuerdo de cierre de la audiencia. Si las partes no comparecen se efectuará la audiencia con los elementos que se disponga en autos;
- "III. El tribunal examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y resolverá las excepciones procesales que se hayan hecho valer, con el fin de depurar el procedimiento;
- "IV. El tribunal definirá los hechos que no sean motivo de controversia con el fin de que las pruebas que se admitan se dirijan a los hechos sujetos a debate;
- "V. En seguida (sic), el tribunal resolverá la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, admitirá las que tengan relación con la litis y desechará las inútiles, intrascendentes o que no guarden relación con los hechos controvertidos, expresando el motivo de ello; asimismo, establecerá la forma en que deberán prepararse las pruebas que admita para su desahogo la audiencia de juicio o las que se realizarán fuera de las instalaciones del tribunal, cuando proceda en los términos de esta ley. El tribunal fijará día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, que deberá efectuarse dentro del lapso de veinte días siguientes a la emisión del acuerdo respectivo, si se admiten pruebas que deban desahogarse fuera de las instalaciones del tribunal, señalará la fecha y hora en que se desarrollarán las diligencias, proveyendo en relación a las mismas;
- "VI. La preparación de las pruebas será ordenada por el tribunal, salvo aquellas que queden a cargo de las partes, por lo que la audiencia de juicio no se diferirá por falta de preparación, salvo caso fortuito o fuerza mayor. La citación de los testigos a que se refiere el artículo 813 de esta ley, quedará a cargo de su oferente, salvo que por causa justificada deba practicarse mediante notificación personal, la que se efectuará con al menos tres días de anticipación a la audiencia, sin contar el día en que reciban la citación, ni el de la audiencia. El tribunal, a solicitud del oferente, podrá expedir oficios o citaciones a fin de que éste los entregue por su cuenta y bajo su responsabilidad, con el objeto de que se preparen debidamente las pruebas y puedan desahogarse en la audiencia de juicio;



"VII. Solamente en casos excepcionales, cuando debido a la naturaleza de las pruebas admitidas el tribunal considere bajo su más estricta responsabilidad que no es posible su desahogo en una sola audiencia, en el mismo acuerdo en el que las admita, señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando que se reciban primero las del actor y luego las del demandado; y,

"VIII. Si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declarará cerrada la instrucción turnándose los autos a resolución."

"Artículo 873-G. El tribunal girará los oficios y exhortos necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir terceros ajenos al juicio, que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta ley; asimismo dictará las medidas necesarias a fin de que el día de la audiencia se desahoguen las pruebas admitidas, conforme a lo siguiente:

"a) Si se tratare de autoridades, el tribunal las requerirá para que envíen los documentos o copias; si no cumplieren con ello, el tribunal dictará las medidas de apremio conducentes, sin perjuicio de dar vista del incumplimiento al superior jerárquico del servidor público omiso, y en su caso al órgano de control competente, y

"b) Si se trata de terceros, el tribunal dictará las medidas de apremio correspondientes, hasta que se logre la presentación de las copias o documentos requeridos.

"Sección segunda

"Audiencia de juicio

"Artículo 873-H. La audiencia de juicio se desahogará con la comparecencia de las partes que estén presentes en su apertura. Las que no hayan comparecido en su inicio, podrán intervenir en el momento en que se presenten, siempre que el Juez no la haya dado por concluida. Si las partes no comparecen se efectuará la audiencia con los elementos que se disponga en autos y se harán efectivos los apercibimientos realizados previamente a las partes.

"El Juez contará con las más amplias facultades para conducir el procedimiento; dará cuenta de la presencia de las partes que comparezcan a la audiencia, así como de los testigos y peritos que intervendrán; De igual forma, verificará la disponibilidad de los documentos a exhibirse y moderará el desarrollo de las manifestaciones de quienes intervengan en la audiencia; en su caso, analizará





y calificará las pruebas que presenten las partes como supervenientes para su admisión o desechamiento según corresponda."

"Artículo 873-I. El tribunal, abrirá la fase de desahogo de pruebas, conforme a lo siguiente:

"I. Se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primero las del actor y luego las del demandado;

"II. Si alguna de las pruebas admitidas no se encontrara debidamente preparada y estuviera a cargo de las partes, se declarará la deserción de la misma, salvo causa justificada, en cuyo caso el Juez señalará nuevo día y hora para su desahogo dentro de los diez días siguientes; para ello, deberá tomar las medidas conducentes y podrá hacer uso de las medidas de apremio que estime necesarias para lograr el desahogo de las pruebas admitidas y evitar la dilación del juicio, y

"III. El Juez deberá requerir a la persona que comparezca a desahogar la prueba correspondiente para que se identifique con cualquier documento oficial; y, si no lo hace en el momento de la audiencia, se le concederán tres días para ello, apercibiéndola de que en caso contrario se dejará sin efectos la declaración correspondiente."

"Artículo 873-J. Concluido el desahogo de pruebas, el secretario del tribunal hará la certificación respectiva. En caso de que las partes señalen que queda alguna prueba pendiente de desahogar, el Juez resolverá de plano y de advertir alguna omisión al respecto, ordenará su desahogo. Una vez hecho lo anterior, el Juez otorgará sucesivamente el uso de la voz a las partes, para que formulen de manera concisa y breve sus alegatos.

"Realizados que sean los alegatos de las partes, el tribunal declarará cerrada la etapa de juicio y emitirá la sentencia en la misma audiencia, con lo que se pondrá fin al procedimiento. El texto de la resolución deberá ponerse a disposición de las partes en la misma audiencia. Solamente en casos excepcionales y que así se justifique por el cúmulo de hechos controvertidos o bien, de las pruebas rendidas, el tribunal emitirá sentencia dentro de los cinco días siguientes al de la celebración de la audiencia de juicio."

"Artículo 873-K. Contra las resoluciones pronunciadas en el procedimiento ordinario laboral, no procederá recurso alguno, salvo el recurso de reconsideración contra



los actos del secretario instructor establecido en el artículo 871, de esta ley. No obstante, ya sea de oficio o a petición de parte, el Juez podrá subsanar las omisiones o errores en que hubiere incurrido, o bien, podrá precisar algún punto, hasta antes de dictar sentencia; asimismo, podrá aclarar ésta una vez que se haya emitido.

"Atendiendo a la naturaleza y fines del derecho laboral, el Juez deberá asumir un desempeño proactivo, en el que impulse permanentemente el procedimiento, evitando que las deficiencias o inconsistencias formales cometidas durante su desarrollo trasciendan en perjuicio de las partes provocando su dilación a futuro, por lo que de advertirlas podrá subsanarlas. En todo momento se fomentará la conciliación como la vía privilegiada para la solución del conflicto. ..."

La anterior normativa amerita una interpretación sistemática y literal, de la que se advierte, que en los actos procesales de la **fase escrita** del procedimiento, hasta antes de la audiencia preliminar, el tribunal "podrá" auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias de un secretario instructor, el cual "podrá" dictar, entre otros acuerdos, **admitir** o **prevenir** la demanda y, en su caso, **subsanarla**, conforme a las normas del trabajo y a lo establecido en la ley de la materia.

Asimismo, se desprende que el procedimiento ordinario se divide en dos fases, una escrita y una oral, en esta última están la audiencia preliminar y la de juicio. Dentro de la etapa escrita, en el nuevo sistema de justicia laboral, el secretario instructor cobra especial relevancia, pues estará al frente de toda la fase, como se advierte del citado artículo 871, incluso con la facultad de dictar medidas cautelares y también interviene en la fase oral como autoridad certificante de variados actos.

En ese contexto, dentro de la citada fase escrita, si bien existe un catálogo de facultades que tiene el secretario instructor, entre ellas, para **admitir** o **prevenir** la demanda y, en su caso, **subsanarla**; sin embargo, no debe considerarse que sean las únicas con las que cuenta, porque el precepto en mención no lo establece así, por el contrario, al señalar que el secretario instructor "podrá dictar" (en referencia a los acuerdos), debe entenderse que el legislador no tuvo la intención de limitar el actuar de dicho funcionario, sino que dentro de la citada fase tenga la potestad de decidir sobre cualquier aspecto o controversia que se presente, como lo pudiera ser el que inadmita una demanda por no haber agotado el actor la etapa prejudicial obligatoria de conciliación.



Por tanto, si el artículo 871 en comento, es expreso en señalar que el secretario auxiliar, podrá admitir, prevenir, o subsanar la demanda en la fase escrita, la interrogante surge entonces así: ¿Qué razón habría para que sobre el mismo estudio del escrito de demanda en el momento procesal mencionado, no pueda desecharla? la respuesta es: no hay razón alguna.

Ahora bien, a efecto de evidenciar lo anterior, se estima pertinente mencionar que el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva", difundido en el Diario Oficial de la Federación, el uno de mayo de dos mil diecinueve, reformó, adicionó y derogó, en lo que interesa, diversas disposiciones de la ley laboral federal, de cuya exposición de motivos, se aprecia que versó, entre otros puntos, sobre los siguientes:

### "3. Nueva justicia laboral

"La justicia laboral será impartida por órganos del Poder Judicial tanto en el ámbito federal como en el local, que concentrarán su atención en las tareas jurisdiccionales.

"La instancia de conciliación será un requisito prejudicial que estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales; esta conciliación se llevará a cabo mediante un procedimiento sencillo, de fácil acceso, que privilegia la amigable composición y resulta favorable para quienes acuden a solicitar dicha instancia.

"En la etapa jurisdiccional se plantea un procedimiento predominantemente oral, con una fase escrita, que por su naturaleza brindará a las partes economía, seguridad, transparencia y agilidad procesal.

"...

### "3.2. Los nuevos juicios laborales: hacia la tutela judicial efectiva

"A. En la estructura normativa de los nuevos juicios laborales se establecen los principios de oralidad, intermediación, continuidad, concentración y publicidad; dada la naturaleza del procedimiento que se plantea, se consideró necesario dotar



al Juez de mecanismos de control y rectoría que le permitirán llevar una mejor conducción del juicio.

"B. No pasa desapercibido que, en un procedimiento judicial o un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, y particularmente porque el derecho del trabajo se rige por el principio de equidad y debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos para el juzgador, quien debe desentrañar la verdad de los hechos ante él planteados y pronunciarse en consecuencia.

"Más allá de eso, dado el carácter tutelar y eminentemente social del derecho del trabajo, se reitera que el impartidor de justicia laboral debe hacerlo a verdad sabida y buena fe guardada, sin tener que ajustarse en forma estricta a formalismos.

"C. Con la introducción del nuevo procedimiento ordinario laboral se abandona el paradigma del tripartismo como forma de integración y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje con el fin de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral.

"...

### "3.3. Particularidades del nuevo procedimiento ordinario individual

"En la estructura del procedimiento ordinario laboral, se establece la figura de la audiencia preliminar, que tiene como propósito fundamental depurar el procedimiento. En dicha audiencia el tribunal deberá pronunciarse sobre la admisión de pruebas, proveer lo relativo a su preparación y resolver las excepciones dilatorias; una vez hecho lo anterior se señalará fecha y hora para desahogar la audiencia de juicio, en la que deberán rendirse las pruebas admitidas.

"Por otra parte, los incidentes que no tengan tramitación especial podrán promoverse oralmente en las audiencias, sin que haya de suspenderse el juicio; sin embargo, se preserva el trámite establecido en la ley vigente para dar cauce al incidente de nulidad de actuaciones y notificaciones, dada su especial naturaleza.

"Con el propósito de que la audiencia de juicio sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia, el Juez debe asegurarse de ordenar la preparación de las pruebas que haya admitido en la fase preliminar y cerciorarse que éstas se encuentren preparadas, previo al inicio de dicha audiencia. Con



ello el procedimiento preserva su agilidad y se evitan las tácticas dilatorias o su retraso indebido.

"Como se observa en líneas anteriores, este modelo de juicio obliga a que el Juez esté presente en el desahogo de las audiencias, a fin de posibilitar que vea y escuche en forma directa e inmediata a las partes, lo cual implica que tenga un conocimiento sin filtros, trabas o personas de por medio sobre el asunto a dirimir, dando certeza a las partes de que han sido directa y personalmente escuchados, así como analizados sus puntos de vista y las pruebas presentadas en juicio.

"Una modificación relevante es la que establece que el ofrecimiento del trabajo, una vez iniciado el proceso laboral, en ningún caso revierte la carga de la prueba, lo cual se considera de vital importancia para evitar la práctica generalizada de ofrecer el trabajo cuando el patrón omite entregar el aviso de despido al trabajador o comunicarlo directamente a la Junta. Esa práctica sólo se realiza como estrategia legal para revertirle la carga de la prueba al trabajador, dado que el despido salvo raras excepciones ocurre en privado, dejando al trabajador sin posibilidad de acreditar que fue separado de su trabajo. En contraparte, se dispone que la omisión del aviso de despido al trabajador hace presumir que éste fue injustificado, superando la presunción legal de que por sí solo determinará el carácter injustificado del despido, como se encuentra en la ley vigente; ello a fin de evitar que las micro, pequeñas y medianas empresas queden en estado de indefensión al no poder acreditar la separación del trabajador, toda vez que la inmensa mayoría de dichas empresas omiten, por desconocimiento, dar el aviso de despido al trabajador o comunicarlo directamente a la autoridad laboral, dadas sus limitaciones en cuanto a gestión de recursos humanos y asesoría jurídica eficaz ...

"4. La presente iniciativa considera específicamente lo siguiente:

"...

"x. Contempla las funciones que tendrán los secretarios instructores de los tribunales, entre otros temas, para el dictado de acuerdos específicos y las actuaciones en que podrán intervenir;

"y. En materia individual, la iniciativa plantea un novedoso procedimiento ordinario y se brinda mayor precisión y certeza a los procedimientos especiales, incluidos en ellos los procedimientos relativos a demandas de seguridad social y designación de beneficiarios; ..."



De lo anterior, en la parte que interesa, se desprende lo siguiente:

La nueva justicia laboral será impartida por órganos del Poder Judicial tanto en el ámbito federal como en el local, que concentrarán su atención en las tareas jurisdiccionales; en la etapa jurisdiccional se plantea un procedimiento predominantemente oral, con una fase **escrita**, que por su naturaleza brindará a las partes **economía**, seguridad, transparencia y **agilidad procesal**; y en su estructura normativa, se establecen los principios de oralidad, intermediación, continuidad, concentración y publicidad.

El nuevo procedimiento ordinario laboral tiene como fin mantener los propósitos de **celeridad** que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral.

Asimismo, tomando en consideración que en el nuevo procedimiento ordinario laboral se establece la figura de la audiencia **preliminar**, que tiene como propósito depurar el procedimiento, admitir las pruebas ofrecidas por las partes y su preparación, así como resolver las excepciones dilatorias; y que el propósito de la audiencia de juicio sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia. Con ello el procedimiento preserva su **agilidad** y se evitan las tácticas dilatorias o su **retraso indebido**.

Este modelo de juicio obliga a que el Juez esté presente en el desahogo de las audiencias, a fin de posibilitar que vea y escuche en forma directa e inmediata a las partes, lo cual implica que tenga un conocimiento sin filtros, trabas o personas de por medio sobre el asunto a dirimir, dando certeza a las partes de que han sido directa y personalmente escuchados, así como analizados sus puntos de vista y las pruebas presentadas en juicio.

Además, respecto del secretario instructor, se contempla que tendrá como funciones, entre otros temas, para el dictado de acuerdos específicos y las actuaciones en que podría intervenir.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 685,<sup>8</sup> establece en su párrafo primero, que el proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de intermediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración,

<sup>8</sup> " **Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de intermediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio. ..."



economía y sencillez procesal; además, de que será público, gratuito, predominantemente oral y conciliatorio.

Para el presente asunto, es importante destacar el alcance de los principios procesales de:

**Inmediación.** Que constituye la obligación del Juez, de estar en contacto inmediato con las partes del juicio laboral, así como intervenir en todo momento en el curso del proceso. Marco normativo: Artículo 720, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo: Las audiencias serán presididas íntegramente por el Juez; de incumplirse esta condición las actuaciones respectivas serán nulas de pleno derecho. Principalmente, este principio cobra vigencia en las audiencias propias de la etapa oral (preliminar y de juicio).

**Inmediatez.** El Juez recibirá por sí mismo las declaraciones y presidirá todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad. Ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las formalidades que correspondan, moderará la discusión, impedirá que las alegaciones se desvien hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles y podrá limitar el tiempo y número de ocasiones en que intervengan los interesados con base en criterios de equidad y agilidad procesal.

En conclusión, el juzgador debe estar en contacto personal con las partes y no a través de otro funcionario, el cual, tradicionalmente, suele ser un secretario. Art. 720, quinto párrafo, de la Ley Federal del Trabajo.

**Economía y sencillez procesal.** Explicados de la mano, ambos principios persiguen una misma finalidad, que es un proceso breve y sencillo.

Siguiendo con la justificación del criterio que se adopta, es necesario establecer qué debemos entender por "interpretación".

El vocablo "interpretación" para efectos del derecho, es atribuir sentido o significado a un texto normativo, es decir, atribuir sentido o significado a una fuente del derecho.

Por ejemplo: Atribuir sentido a un precepto de un tratado, Constitución, ley, o reglamento, entre otros, con motivo de un caso concreto.

En el ámbito de las decisiones jurisdiccionales, la argumentación de la interpretación jurídica pertenece a la justificación externa de la decisión y es parte integrante de la motivación.



Así, los argumentos interpretativos efectivamente usados en la cultura jurídica existente son muy numerosos, por no decir innumerables, entre los que se encuentran los siguientes:

El significado común de las palabras: Que se refiere a la interpretación literal, la cual se argumenta apelando al significado propio de su connotación, esto es, a sus usos lingüísticos comunes, reglas sintácticas y semánticas.

La intención del legislador. En general se hace referencia tácita a la presunta intención del legislador para justificar la atribución a un texto normativo de un significado diverso del literal (como argumento autónomo o auxiliar).

La interpretación sistemática. En la práctica se utiliza el argumento de tipo sistemático, cuando no sólo se aduce el texto de la disposición interpretada de manera aislada, sino algún elemento del contexto en el que se ubica la disposición. Dicho contexto puede ser más o menos amplio.

Ejemplo. Los demás artículos de una misma ley, el conjunto de las leyes referibles a una misma materia, hasta llegar a la totalidad de disposiciones que componen un ordenamiento jurídico.<sup>9</sup>

Además, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, estableció que el método de interpretación auténtica de las normas legales no es una facultad de modificación o derogación de aquéllas, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador.

Asimismo, añadió que la naturaleza del proceso interpretativo exige que el resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se analiza, pues en cualquier otro caso se estaría frente al desbordamiento y consecuente negación del sentido del texto original. Además, las posibilidades de interpretación de la norma original no pueden elaborarse tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, pues éste es parte de un conjunto de normas que adquiere un sentido sistémico en el momento en que los operadores realizan una aplicación.

<sup>9</sup> Guastini, R. (2014), *Interpretar y argumentar*, trad. Silvina Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.





De las anteriores consideraciones, derivó la jurisprudencia P./J. 87/2005, con número de registro digital: 177924, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 789, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES. La interpretación auténtica de las normas legales no es una facultad de modificación o derogación de aquéllas, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador. La naturaleza del proceso interpretativo exige que el resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se analiza, pues en cualquier otro caso se estaría frente al desbordamiento y consecuente negación del sentido del texto original. Además, las posibilidades de interpretación de la norma original no pueden elaborarse tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, pues éste es parte de un conjunto de normas que adquiere un sentido sistémico en el momento en que los operadores realizan una aplicación. Así, la interpretación auténtica tiene dos limitaciones: a) Las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada, elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar; y, b) Esas posibilidades iniciales, pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no sólo las normas que se encuentran en una posición horizontal a la interpretada –artículos del mismo ordenamiento en el cual se encuentra el que se interpreta– sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical –Constituciones Federal y Local–, y los principios y valores en ellas expresados, establecidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Finalmente, en armonía con lo que señala la Ley Federal del Trabajo, sobre las facultades del secretario instructor, la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, emitió el Manual de Organización y de Puestos, de los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos, en el que en su introducción, en la parte que interesa, se estableció lo siguiente:

"El Consejo de la Judicatura Federal, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 86, fracción XVII, donde se le confiere la atribución de establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos y de servicios al público; así como a lo señalado en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; emite el presente Manual



de Organización y de Puestos de los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos, mismo que muestra su estructura orgánica, así como los objetivos, funciones y perfiles de cada uno de los puestos que los integran.

"Como herramienta administrativa, el manual resulta de gran apoyo para orientar la operación diaria del área al exponer la razón de ser de cada puesto y las funciones que las personas ocupantes de éstos deben realizar para el logro de sus objetivos.

"El alcance de este documento es de carácter específico y de observancia obligatoria para las y los servidores públicos adscritos a los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos. ..."

En el mismo manual, en el punto VI. Organización y descripción de puestos específicos, respecto del secretario/secretaria instructor, se estableció que dicho puesto tiene como objetivo, funciones y responsabilidades, las cuales están reguladas así:

"Denominación del puesto específico:

"SECRETARIA/SECRETARIO INSTRUCTOR

"II. Descripción.

"II.1 Objetivo:

"Apoyar en el despacho de los asuntos que son del conocimiento del tribunal laboral federal al que se encuentre adscrito. En su caso, practicar las diligencias, dictar las providencias de trámite y resoluciones de carácter urgente, así como prestar el apoyo temporal cuando sea comisionado, auxiliando en el trámite y resolución urgente de los asuntos encomendados, correspondientes al órgano jurisdiccional al que se encuentra adscrito.

"II.2 Funciones:

"1. Elaborar acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita.

"2. Verificar que las notificaciones practicadas por las actuarios y los actuarios se hubieren realizado debidamente, lo que supone que deben ser supervisores del área de actuaría.



- "3. Supervisar que los expedientes físicos y electrónicos estén debidamente integrados, garantizando su fidelidad, integridad, reproducción, conservación y resguardo.
- "4. Certificar los actos que realiza la persona titular del tribunal laboral y autenticar todos los hechos jurídicos de importancia para los juicios de que conoce el tribunal de su adscripción.
- "5. Expedir copias certificadas de cualquier documento o constancia que obre en el expediente o en el Sistema Integral de Gestión de Expedientes (SIGE), así como certificar los documentos que exhiban las partes, previo cotejo que se haga con el original.
- "6. Coordinar la asignación de Salas, roles y turnos para la audiencia, según la programación en el sistema integral de información del tribunal laboral de su adscripción.
- "7. Supervisar las actividades necesarias para la identificación y registro de las partes previo al ingreso a la sala de audiencia, implementando los procedimientos aplicables para cumplir con las formalidades relativas a la reserva de información.
- "8. Auxiliar a la persona titular del tribunal laboral durante el desahogo de las audiencias y pruebas que le encomiende, hacer constar oralmente en el registro o sistema respectivo la fecha, hora y lugar de realización de las audiencias, el nombre de los servidores públicos del tribunal laboral y demás personas que intervengan.
- "9. Tomar la protesta a las partes y los terceros que intervengan en el desarrollo de las audiencias, apercibiéndolos de las penas que se imponen a quienes declaren con falsedad; con la excepción de las declaraciones de las peritas y los peritos en derechos (sic).
- "10. Certificar en actas, el medio electrónico en donde se encuentre registrada la audiencia respectiva, identificar dicho medio con el número de expediente y tomar las medidas necesarias para evitar que pueda alterarse y garantizar la fidelidad e integridad de la información, la conservación y reproducción de su contenido y el acceso a los mismos a quienes de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, tuvieren derecho a ella.
- "11. Certificar que las videograbaciones de las audiencias celebradas en los expedientes concluidos de manera definitiva se encuentran en el Sistema Integral de Gestión de Expedientes (SIGE).



- "12. Reportar a la persona titular del tribunal laboral los incidentes sucedidos durante la celebración de la audiencia, atendiendo protocolos de actuación y comunicando oportunamente a las áreas correspondientes.
- "13. Previa instrucción de la persona titular del tribunal laboral, mantener actualizado el asistente electrónico de las audiencias.
- "14. Apoyar en el engrose de las resoluciones, atendiendo a la motivación y fundamentación a partir de los puntos resueltos y cumpliendo con las disposiciones legales en su elaboración.
- "15. Apoyar a la persona titular del tribunal laboral en la realización de diligencias requeridas en el desarrollo efectivo de la actuación jurisdiccional, atendiendo a los criterios de procedencia establecidos en la Ley Federal del Trabajo.
- "16. Aplicar las tesis, doctrina, leyes, precedentes, tratados, jurisprudencias y en general aquellas herramientas vigentes que faciliten la actuación de la persona titular del tribunal laboral.
- "17. Administrar los controles relativos al resguardo de expedientes, documentos y valores, que se tramiten en el tribunal laboral, según su ámbito de competencia y de conformidad a las disposiciones aplicables.
- "18. Apoyar en la elaboración de informes estadísticos que le sean requeridos, de conformidad a los procedimientos y plazos aplicables.
- "19. Dirigir al personal a su cargo, procurando relaciones de confianza y apoyo, negociando ante objetivos en conflicto, supervisando sus niveles de desempeño y monitoreando su capacitación y desarrollo.
- "20. Certificar y supervisar la baja de los expedientes concluidos de manera definitiva.
- "21. Las demás que establezca la persona titular del tribunal laboral de su adscripción y las disposiciones aplicables.

### "II.3 Responsabilidades:

- "1. Desempeñar sus funciones dentro de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y,



"2. Las señaladas en el Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal vigente. ..." (lo subrayado es propio)

La anterior normativa permite establecer que una de las funciones primordiales que tiene el secretario instructor, es la de elaborar acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita; entiéndase, sin limitación alguna, al ser el encargado de resolver todos los aspectos que se susciten en la aludida etapa.

Con base en lo antes expuesto, como se anunció, el secretario instructor sí está facultado para emitir el auto en el que se inadmita la demanda laboral por no haber agotado el procedimiento prejudicial de conciliación respecto de uno o varios demandados, porque de la interpretación sistemática del artículo 871, en relación con los diversos 872 a 873-K de la Ley Federal del Trabajo, que comprenden el procedimiento ordinario, en sus dos fases o etapas (escrita y oral), si el citado funcionario puede admitir y prevenir la demanda laboral, por congruencia de la etapa procesal escrita en que se encuentra, es evidente, que está facultado para desechar o inadmitir una demanda laboral, en la hipótesis antes señalada, toda vez que es el encargado de resolver todos los aspectos que se susciten en la etapa escrita.

Además, si bien el artículo 871 en mención, establece las facultades que tiene el secretario instructor, entre ellas, para **admitir** o **prevenir** la demanda y, en su caso, **subsananarla**, señalando que el secretario instructor "podrá dictar" (en referencia a los acuerdos), entonces, debe entenderse que el legislador no tuvo la intención de limitar su actuar, sino que dentro de la citada fase tenga la potestad de decidir sobre cualquier aspecto o controversia que se presente, como en el caso particular, del acuerdo que inadmita una demanda por no haber agotado el actor la etapa prejudicial obligatoria de conciliación, respecto de uno o varios demandados.

Lo anterior, porque el legislador no estableció que los únicos acuerdos que podía emitir son los establecidos en el referido numeral, por lo que atendiendo a la intención legislativa, es válido determinar que el secretario instructor es quien debe dictar el auto que inadmita la demanda laboral en la etapa escrita, porque con ello se privilegiarán los principios de economía y agilidad procesal; en tanto que el Juez es el encargado de la fase o etapa oral (audiencia preliminar y de juicio), ya que de lo contrario, llegaríamos al extremo de que además de atender las audiencias que se celebran en la etapa oral, tendría también que emitir los acuerdos de inadmisión de demanda laboral, lo que impactaría en



una lenta impartición de justicia, contrariando lo establecido en el artículo 17 constitucional, con la consecuencia, de provocar inclusive un rezago que no encontraría justificación alguna, toda vez que a los tribunales laborales se les ha dotado de un secretario instructor, cuya finalidad es coadyuvar en la mayor y mejor forma para que los procedimientos laborales brinden a las partes economía y agilidad procesal, de ahí que para darle cumplimiento a dichos principios, el secretario instructor es quien puede emitir dicho auto.

En efecto, para que se cumpla con la finalidad del legislador, al establecer que el procedimiento ordinario cuenta con dos fases (escrita y oral –audiencias preliminar y de juicio–), debe determinarse que el secretario instructor es quien debe encargarse de la etapa escrita y el Juez de la etapa oral y la emisión de las sentencias, ya que atendiendo a los principios de intermediación e inmediatez, éste último tiene que estar en contacto inmediato con las partes cuando se desahoguen las audiencias preliminar y de juicio, así como también estar presente en todos los actos que impliquen el desahogo de las pruebas aportadas por las partes.

Con base en lo anterior, interpretando de forma sistemática los artículos 871 a 873- K de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que el legislador tuvo la intención de que cada fase del procedimiento ordinario, contara con un funcionario que encargado de cada una de éstas, en el caso, de la fase escrita el secretario instructor, quien cuenta entre otras facultades, la de admitir o prevenir la demanda y, en su caso, subsanarla, ordenar la notificación del demandado, ordenar las vistas, traslados y notificaciones, admitir y en su caso proveer respecto de las pruebas ofrecidas para acreditar las excepciones dilatorias, así como dictar las providencias cautelares.

En el caso de la fase oral, el Juez, presencialmente en las audiencias preliminar y de juicio, para lo cual, en la primera, deberá depurar el procedimiento y resolver las excepciones dilatorias, establecer los hechos no controvertidos, admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, citar para la audiencia de juicio y resolver el recurso de reconsideración; y en la audiencia de juicio, desahogar las pruebas previamente admitidas y preparadas y también con la expresa facultad de emitir la sentencia correspondiente al final de la misma audiencia; actuaciones, que se insiste, el Juez debe desahogarlas de forma presencial, atendiendo a los principios procesales de intermediación e inmediatez.

Incluso, en los casos excepcionales que establece la ley, debe dictar la sentencia correspondiente dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la



audiencia de juicio, teniendo en cuenta a la economía y agilidad procesal; interpretación más adecuada con el nuevo procedimiento ordinario laboral, ya que de lo contrario, con la interpretación de dichos preceptos de una forma literal, aislada y formalista, se desatendería la vinculación entre las normas que regulan la misma temática, se correría el riesgo de incurrir en un exceso de formalidad que se opone a los principios antes aludidos, que deben respetarse en el nuevo sistema laboral.

Sin que esto trasgreda la normativa que rige el procedimiento laboral, pues es válido acudir a la intención legislativa y a la interpretación también teleológica, es decir, a la finalidad que tuvo el legislador de regular las facultades de los funcionarios que integran los actuales tribunales laborales.

En continuo con la misma línea argumentativa de intención interpretativa legislativa, cabe acotar que, en armonía con lo que señala la Ley Federal del Trabajo, sobre las facultades del secretario instructor, la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Manual de Organización y de Puestos, de los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos, en el que respecto del citado funcionario judicial, determinó que tiene entre otras funciones, elaborar acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la **etapa escrita**; de donde se obtiene que es el encargado de resolver todos los aspectos que se susciten en la etapa escrita sin limitación alguna, lo que confirma que está facultado para ser el emisor del desechamiento del acuerdo de la demanda laboral materia de la contradicción de criterios.

Disposición que contiene una herramienta vinculada al tema que nos ocupa, a la cual es válido acudir, porque de ese modo se logra en mayor medida dejar en claro que las funciones reguladas expresamente en la ley aplicable no necesariamente son las únicas encomendadas, sino que atendiendo al contexto genérico de la forma en cómo se encuentra previsto el desahogo del proceso laboral, se debe acudir a la normatividad reglamentaria, que es la que fija sus alcances, conforme al objetivo principal de la referida reforma laboral, antes comentada, si bien de tipo administrativa, esa circunstancia por sí misma no libera al juzgador para soslayarla, toda vez que no debe perderse de vista, que la emite el Consejo de la Judicatura Federal con la facultad expresa que le otorga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según quedó precisado líneas atrás y, cuya finalidad fue fijar de un modo más preciso y puntual aquellas funciones que corresponden al secretario o secretaria instructor (a), los cuales no riñen con el desechamiento de la demanda laboral.



En ese contexto, si bien la referida disposición reglamentaria, entre otras cuestiones, establece la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas; sin embargo, debe interpretarse en armonía con los preceptos antes analizados de la Ley Federal del Trabajo, para determinar válidamente que es el secretario instructor quien se encarga de todas las actuaciones que se emitan en la referida etapa escrita, pues esa regulación administrativa no puede entenderse de otro modo; de ahí que apoyarse en tal manual para concluir en los términos en cómo se plantea la presente contradicción, implica su observación en vinculación con la temática tratada.

Por tanto, el secretario instructor no requiere la facultad expresa, porque la herramienta jurídica para decidir los asuntos, no está limitada a la letra de la ley en su literalidad, sino que es necesario acudir a la gama de normas sobre el tema a resolver a través de la interpretación sistemática y a la regulación de ellas, por parte, en este caso del Consejo de la Judicatura Federal, quien conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, está dotado para determinar las funciones propias del citado funcionario, las cuales no riñen con el dictado del auto que inadmita la demanda en los términos materia de estudio, por el contrario, establece de forma expresa que está facultado para elaborar acuerdos, providencias cautelares y demás proyectos que correspondan a la etapa escrita.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, del tenor siguiente:

**SECRETARIO INSTRUCTOR. DE LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 871, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 872 A 873-K DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÍ ESTA FACULTADO PARA DESECHAR O INADMITIR UNA DEMANDA LABORAL, POR NO HABER ACUDIDO EL ACTOR A LA ETAPA PREJUDICIAL CONCILIATORIA OBLIGATORIA, RESPECTO DE UNO O VARIOS DEMANDADOS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a criterios divergentes al analizar si el secretario instructor tiene facultades o no para desechar o inadmitir una demanda laboral, por no haber acudido el actor a la etapa prejudicial conciliatoria obligatoria, respecto de uno o varios demandados; pues mientras uno de ellos consideró que si bien el artículo 871 de la Ley Federal del Trabajo no establece la facultad del secretario instructor para ordenar





el archivo definitivo del expediente laboral; sin embargo, sí prevé la posibilidad de subsanar la demanda, pero sobre todo expresamente establece la potestad de emitir los demás acuerdos que le ordene el Juez o el titular del tribunal laboral al que esté adscrito; el otro estimó que dicho funcionario no tiene facultades para remitir el expediente al Centro Local de Conciliación, toda vez que esa resolución dio por concluido el juicio y de acuerdo a sus facultades expresas previstas en el referido artículo 871, carece de imperio para dar por concluido el juicio, que por ser de trascendencia sólo puede ser decretado por el Juez.

**Criterio Jurídico:** El Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito determina que el secretario instructor sí está facultado para emitir el auto en el que se inadmita la demanda laboral por no haber agotado el actor el procedimiento prejudicial de conciliación respecto de uno o varios demandados, porque de la interpretación sistemática del artículo 871, en relación con los diversos 872 a 873-K de la Ley Federal del Trabajo, que comprenden el procedimiento ordinario, en sus dos fases o etapas (escrita y oral), sí puede admitir y prevenir la demanda laboral, por congruencia de la etapa procesal escrita en que se encuentra, es evidente que está facultado para desechar o inadmitir una demanda laboral, toda vez que es el encargado de resolver todos los aspectos que se susciten en la etapa escrita.

**Justificación:** De conformidad con el artículo 871, en relación con los diversos 872 a 873-K de la Ley Federal del Trabajo, en armonía con el Manual de Organización y de Puestos, de los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales y Colectivos, emitido por la Secretaría Ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, el secretario instructor sí está facultado para emitir el auto en el que se inadmita la demanda laboral por no haber agotado el actor el procedimiento prejudicial de conciliación respecto de uno o varios demandados, porque de la interpretación sistemática de los citados artículos, que comprenden el procedimiento ordinario, en sus dos fases o etapas (escrita y oral), sí puede admitirla y prevenirla, por congruencia de la etapa procesal escrita en que se encuentra, es evidente que está facultado para desecharla. Además, si bien el artículo 871 en mención, establece las facultades que tiene el secretario instructor, entre ellas, para **admitir** o **prevenir** la demanda y en su caso **subsanarla**, señalando que el secretario instructor "podrá dictar" (en referencia a los acuerdos), entonces, debe entenderse que el legislador no tuvo la intención de limitar su actuar, sino que dentro de la citada fase tenga la potestad de decidir sobre cualquier aspecto o controversia que se presente, toda vez que el legislador no determinó que los únicos acuerdos que podía



emitir son los establecidos en el referido numeral. Con ello se privilegiarán los principios de economía y agilidad procesal, en tanto que el Juez es el encargado de la fase o etapa oral (audiencia preliminar y de juicio), ya que de lo contrario, llegaríamos al extremo de que además de atender las audiencias que se celebran en la etapa oral, tendría también que emitir los acuerdos de inadmisión de demanda laboral, lo que impactaría en una lenta impartición de justicia, contrariando lo establecido en el artículo 17 constitucional, toda vez que atendiendo a los principios de inmediatez e inmediación, tiene que estar en contacto inmediato con las partes cuando se desahoguen las audiencias preliminar y de juicio, así como también estar presente en todos los actos que impliquen el desahogo de las pruebas aportadas por las partes.

**Carlos Mauricio Torres Peña, secretario de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 3, 9, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, CERTIFICA: Que la presente copia certificada es una versión pública de la sentencia dictada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, en la contradicción de tesis 2/2022, dictada por el Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, para ser remitida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **SECRETARIO INSTRUCTOR. CARECE DE FACULTADES PARA INADMIR LA DEMANDA Y ARCHIVAR EL ASUNTO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a criterios divergentes, al analizar si el secretario instructor tiene o no facultades para inadmitir o desechar una demanda laboral, en virtud de que no se había agotado el procedimiento prejudicial de conciliación, respecto de uno o varios codemandados y ordenó el archivo del juicio como total y definitivamente concluido.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito determina que entre las funciones que tiene legalmente encomendadas el secretario instructor, no se encuentra la relativa a la inadmisión o desechamiento



de la demanda, cuando no se hubiera agotado la etapa prejudicial de conciliación, respecto de uno o varios codemandados.

Justificación: De los artículos 871 al 873-K de la Ley Federal del Trabajo se advierte que el procedimiento ordinario laboral se divide en la etapa escrita, audiencia preliminar y la audiencia de juicio; en la escrita, el tribunal podrá auxiliarse para el dictado de los acuerdos o providencias cautelares de un secretario instructor, quien cuenta con las facultades descritas en los preceptos 857 y 871 de esa legislación; no obstante, el titular del órgano es el único facultado para depurar el procedimiento, resolver las excepciones dilatorias planteadas por las partes, los incidentes, establecer los hechos no controvertidos, admitir o desechar las pruebas ofrecidas por las partes, según sea el caso, y decidir la forma en que deberán prepararse, así como recibir por sí mismo las declaraciones y presidir todos los actos de prueba bajo su más estricta y personal responsabilidad; citar para audiencia de juicio; resolver el recurso de reconsideración contra los actos u omisiones del secretario instructor y emitir la sentencia que ponga fin al procedimiento. En el referido contexto, es procedente señalar que en los supuestos a los que se hace mención en los incisos a) al d) del citado precepto legal 871, y que pueden ser dictados por el secretario instructor, se identifica como elemento común a tales hipótesis, que existe la posibilidad de su modificación por el Juez, ya sea mediante el recurso de reconsideración a instancia de parte, de acuerdo con el último párrafo del citado precepto o mediante la revisión oficiosa con la finalidad de subsanar errores en la audiencia preliminar, en términos del diverso artículo 873-K; misma característica que se puede atribuir al inciso e), el cual se refiere al supuesto de las providencias cautelares, pues las emitidas por el secretario instructor también son impugnables mediante la reconsideración ante el Juez, en los términos previstos por el artículo 858, empero el acuerdo que desecha la demanda, al poner fin a juicio, ya no podrá ser sometido al escrutinio del Juez y, por ende, este último supuesto no resulta análogo a los demás que se expresan en el artículo citado. Por tanto, el auto que inadmite una demanda, por su naturaleza y efectos jurídicos trascendentes, resulta equiparable a estos casos específicos, motivo por el cual, para su validez debe emitirse por el Juez y no por el secretario instructor, pues de acuerdo con sus facultades expresas, este último carece de imperio para dar por concluido el juicio.



## PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. PC.II.L. J/3 L (11a.)

Contradicción de tesis 2/2022. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 26 de octubre de 2022. Mayoría de seis votos de los Magistrados José Antonio Abel Aguilar Sánchez (presidente), María Soledad Rodríguez González, Arturo García Torres, Enrique Munguía Padilla, Alejandro Vargas Enzástegui y José Francisco Cilia López. Disidente: Herlinda Flores Irene, quien formuló voto particular. Ponente: María Soledad Rodríguez González. Secretario: Raúl Díaz Infante Vallejo.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 778/2021; y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo 413/2021 (cuaderno auxiliar 493/2021).

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 778/2021, y las diversas 709/2021, 445/2021, 746/2021 y 352/2021 resueltas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, derivó la tesis de jurisprudencia II.2o.T. J/1 L (11a.), de rubro: "SECRETARIO INSTRUCTOR. CARECE DE COMPETENCIA PARA INADMITIR LA DEMANDA LABORAL Y ARCHIVAR EL ASUNTO (LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 2 DE MAYO DE 2019).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo IV, marzo de 2022, página 2800, con número de registro digital: 2024358.

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 2/2022, resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS AL SERVICIO MÉDICO QUE BRINDA DICHO INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONSTITUYE UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.**

**SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS REQUISITOS PARA LA AFILIACIÓN DE ASCENDIENTES A DICHO SERVICIO, ASÍ COMO LA DEFINICIÓN DE DEPENDENCIA ECONÓMICA PLENA Y TOTAL, SON VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA SEGURIDAD SOCIAL.**

**SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. PROCEDENCIA DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNEN LAS NORMAS GENERALES QUE RIGEN A LA AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS AL CITADO SERVICIO MÉDICO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL DIVERSO SUSTENTADO POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 8 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: AMÍLCAR ASAEL ESTRADA SÁNCHEZ. SECRETARIO: OSMAR ABRAHAM LARA PIÑÓN.

Chihuahua, Chihuahua, acuerdo del Pleno del Decimoséptimo Circuito, correspondiente a la sesión de ocho de noviembre de dos mil veintidós.



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 3/2022, denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 217/2021, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 620/2021.

La problemática jurídica que debe resolver este Pleno de Circuito consiste en determinar (i) cómo se debe realizar el análisis de regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, que prevé la *dependencia económica* como requisito para la afiliación del padre y/o madre de la persona derechohabiente al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, y (ii) cuál es el resultado de dicho escrutinio.

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio 250/2022, suscrito por Martha Cecilia Zúñiga Rosas, Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, se denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 217/2021 y el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al fallar el amparo en revisión administrativo 620/2021.

### II. TRÁMITE Y RETORNO

2. En proveído de cuatro de mayo de dos mil veintidós, el Magistrado presidente de este Pleno del Decimoséptimo Circuito, registró y admitió el expediente de denuncia de posible contradicción de tesis bajo el número 3/2022; solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes la versión en documento "Word", de lo resuelto en los amparos en revisión administrativos 217/2021 y 620/2021, de sus respectivos índices, y se les requirió que informaran si dichos criterios se



encuentran vigentes y/o si existe causa para tenerlos por superados o abandonados; además, de precisar las razones que sustentan las consideraciones respectivas.

3. Luego, por auto de presidencia de trece de mayo de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la información y documentación solicitada al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

4. Asimismo, mediante acuerdo de diecinueve de mayo siguiente, se recibió el oficio suscrito por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que anexó copia del oficio emitido por el secretario general de Acuerdos de ese Alto Tribunal, a través del cual informó que, conforme a la consulta del sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes por resolver, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, se advirtió que **no** se encuentra radicada contradicción de criterios alguna en la que el tema a dilucidar guarda relación con el diverso: "DETERMINAR SI: ¿LA DISTINCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y VII, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS MÉDICOS PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN CUANTO AL REQUISITO DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA PARA LA AFILIACIÓN AL SISTEMA MÉDICO ASISTENCIAL DE LOS HIJOS MAYORES DE EDAD Y PADRES DEL ASEGURADO, EN COMPARACIÓN CON LA CÓNYUGE E HIJOS MENORES DE EDAD DE ÉSTE, RESPETA O NO EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS?"

5. Posteriormente, en proveído de veintisiete de mayo de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la información y documentación solicitada al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito; asimismo, se ordenó el turno del expediente al Magistrado Ignacio Cuenca Zamora, integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.



6. Así, en sesión de treinta de agosto del presente año, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno **validaron la existencia de la presente contradicción de tesis**,<sup>1</sup> pero con una interrogante distinta,<sup>2</sup> por lo que se determinó **desechar** el proyecto y retornar el asunto al Magistrado Amílcar Asael Estrada Sánchez, integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

7. Atento lo anterior, en auto de cinco de septiembre del año en curso, se ordenó el retorno del presente asunto al citado Magistrado Amílcar Asael Estrada Sánchez, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

### III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

8. Este Pleno de Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; quinto transitorio del Acuerdo General 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases; 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, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, así como en los Acuerdos Generales 8/2015 y 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero y quince de diciembre, ambos de dos mil quince, por tratarse de una posible discrepancia entre criterios sustentados por

<sup>1</sup> 5 votos a favor de la Magistrada María del Carmen Cordero Martínez, y Magistrados Gabriel Ascención Galván Carrizales, Amílcar Asael Estrada Sánchez, Héctor Guzmán Castillo, José Elías Gallegos Benítez; y 2 votos en contra de los Magistrados Eduardo Ochoa Torres e Ignacio Cuenca Zamora.

<sup>2</sup> "El análisis de regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, que prevé la dependencia económica como requisito para la afiliación del padre y/o madre de la persona derechohabiente al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, ¿debe ser analizado de manera aislada o sistémica?" A lo que la mayoría determinó que como sistema normativo complejo.





Tribunales Colegiados de este Circuito, por lo que corresponde a este órgano dilucidarla y determinar, en su caso, cuál será el o los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia.

9. Por otra parte, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por la Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, perteneciente a este Decimoséptimo Circuito, en el que se encuentran los Tribunales Colegiados contendientes.<sup>3</sup>

10. Apoya lo anterior, por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 74/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 2003518, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO. LOS JUECES DE DISTRITO ESTÁN LEGITIMADOS PARA DENUNCIARLA ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los párrafos primero y segundo de la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Jueces de Distrito pueden denunciar ante los Plenos de Circuito las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito y, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las suscitadas entre 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. Sin embargo, atento al principio de seguridad jurídica que pretende regularse a través de esa disposición constitucional y a que aún no se

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

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



encuentran en funciones los Plenos de Circuito, se concluye que los Jueces de Distrito están legitimados para denunciar ante este Alto Tribunal contradicciones de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de un mismo Circuito."

#### IV. CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES

11. Previo a determinar la existencia o no de la contradicción de tesis que nos ocupa, es necesario sintetizar el contexto, razones y conclusiones adoptadas por los tribunales contendientes, así como en los juicios de amparo indirecto de los que derivaron.

##### **IV.1 Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** (amparo en revisión 217/2021).

12. El quejoso, en su carácter de **padre** de una persona derechohabiente de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, promovió el juicio de amparo indirecto 984/2019, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en el que señaló como actos reclamados **(i)** la omisión legislativa de contemplar los beneficios de los asegurados del servicio médico en la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; **(ii)** la inconstitucionalidad de los artículos 25 y 27 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores del Estado de Chihuahua; y, **(iii)** el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; **(iv)** todo ello con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio DAV-0318/2019, de trece de mayo de dos mil diecinueve, mediante el cual se determinó la improcedencia de la solicitud de afiliación como beneficiario de su hija derechohabiente al servicio médico asistencial de dicho instituto de seguridad social, dado que en el dictamen médico se le consideró apto para trabajar, por lo que no existía una dependencia integral.

13. Así, en sentencia de veintiocho de febrero de dos mil veinte, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua determinó –respecto al tema que nos ocupa–, que los artículos reglamentarios impugnados **no** transgreden el derecho fundamental a la no discriminación, reconocido en el artículo 1o., en



relación con el diverso 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que las personas "cónyuge" y "padre" sujetas a comparación, no son jurídicamente iguales y, por ende, se justifica que al segundo de los nombrados se le exija depender económicamente del derechohabiente. Por tanto, **negó** el amparo por lo que se refiere a las normas generales reclamadas.

14. Por otro lado, en cuanto al acto de aplicación impugnado, el Juez de Distrito determinó, por una parte, que la constancia de situación fiscal con base en la cual se consideró que el quejoso se encuentra activo como contribuyente, no es suficiente para acreditar tal extremo, ya que fue emitida siete meses antes de la solicitud de afiliación y, por otra, que la valoración médica en la que se estableció que el quejoso es apto para trabajar, carece de motivación, pues no estableció en qué grado de salud física afectan al accionante los padecimientos que tiene (epilepsia, prostatitis crónica, en control con tratamiento, y actualmente sin crisis epilepsia).

15. En consecuencia, le **concedió** el amparo para efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el oficio reclamado y emitiera uno nuevo en el que se pronunciara sobre la solicitud de afiliación del quejoso, sin tomar en consideración la citada constancia de situación fiscal y la valoración médica en cuestión. Para lo cual, podría allegarse de una nueva constancia de situación fiscal del quejoso, así como un diverso dictamen médico que evidencie datos objetivos.

16. Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, bajo el toca **217/2021**, y en sentencia de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, emitió el criterio contendiente en la que **confirmó** la sentencia recurrida, en los siguientes términos:

17. En primer lugar, dicho tribunal calificó de infundados los agravios de la parte recurrente, en razón de lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 1287/2017.

18. Precisó que la citada Segunda Sala estableció en la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE



EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", que 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 un término de comparación relevante para el caso concreto.

19. Luego, señaló que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cuyos alcances fueron analizados por la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 710/2016, en el sentido de que dicho derecho debe extenderse en favor de los familiares de los trabajadores, sin que ello implique a la totalidad de las personas con que sostengan un vínculo familiar, sino únicamente a quienes dependen económicamente de ellos, tal y como dispone análogamente el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en tratándose de la muerte del beneficiario.

20. Así, precisó que a fin de definir quiénes son los familiares susceptibles de ser considerados dependientes del trabajador asegurado, es necesario acudir a las reglas del derecho civil. Por lo que determinó que los cónyuges y concubinos tienen la obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de vida en común, por lo que normativamente se les ubica en una situación de dependencia económica con su pareja.

21. Por otro lado, precisó que los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos y viceversa; obligación que cesa cuando el que la tiene carece de medios para impugnarla (sic) y/o cuando el alimentista deja de necesitarlos.

22. Sin embargo, dicho tribunal sostuvo que la obligación de satisfacer las necesidades alimentarias de los ascendientes no surge de una presunción constitucional –como en el caso de los hijos menores de edad o mayores de edad que se encuentran estudiando–, sino de la necesidad alimentaria de éstos, para lo cual no es suficiente, *per se*, que se trate de un adulto mayor, sino de sus circunstancias personales y económicas.



23. Por otro lado, a fin de analizar el derecho de acceso a la seguridad social en favor de los familiares de los trabajadores del Estado, consideró necesario analizar los artículos 8o., 41, 43, 49, 130 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los cuales disponen, en lo que interesa, que se entienden como familiares derechohabientes, entre otros, a los ascendientes que dependan económicamente de la persona trabajadora o pensionada, lo cual se acreditará mediante pruebas documentales y/o testimoniales.

24. Así, dicho tribunal sostuvo que la redacción de las normas de seguridad social de la Ley del ISSSTE no apuntan a una dependencia económica legal, sino *de facto*. Por lo que estarían incluidos aquellos ascendientes que *de hecho* dependan económicamente del trabajador, no así los ascendientes que son susceptibles de serlo por requerir de alimentos, pero que no los gozan ya sea porque los reciben de diversa fuente (por ejemplo, otros hijos) o porque no exigieron, en vida del trabajador, la obligación de alimentos respectiva; o, con mayor razón, aquellos ascendientes económicamente activos.

25. Con motivo de lo anterior, validó la conclusión del Juez de Distrito en el sentido de que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores del Estado, **no** trasgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, pues la cónyuge y el padre no pueden ser sujetos de comparación, por no ser jurídicamente iguales, no compartir la misma posición en el núcleo familiar, ni un mismo estado civil y tampoco contraer las mismas obligaciones y derechos ante la ley, dando paso a un trato diferenciado que no puede catalogarse como un acto de tinte discriminatorio. Al respecto, citó la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 164779, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

26. Lo anterior, debido a que los principios de igualdad y no discriminación no implican que todos los individuos deban encontrarse siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que frente a la ley reciban el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho; de manera que no toda desigualdad de trato es violatoria de derechos constitucionales, sino sólo cuando



distingue entre situaciones iguales, sin que exista para ello una justificación razonable y objetiva.

27. En otro orden de ideas, el Tribunal Colegiado declaró infundados los agravios de la quejosa en contra la concesión del amparo por los vicios propios del acto de aplicación y, por ende, **confirmó** la sentencia recurrida.

#### **IV.2 Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** (amparo en revisión 620/2021).

28. Una persona **derechohabiente** de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, promovió el juicio de amparo indirecto 1553/2020-V, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en el que señaló como actos reclamados **(i)** la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores del Estado de Chihuahua; **(ii)** el artículo 27, fracción V, del Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; y, **(iii)** el Manual de Procedimientos de Estudio Socioeconómico para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; **(iv)** todo ello con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio CJ-769/2020, de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, mediante el cual se determinó la improcedencia de la solicitud de afiliación de su **madre** \*\*\*\*\* y su cónyuge \*\*\*\*\*, como beneficiarios de la quejosa en el servicio médico asistencial que brinda dicho instituto de seguridad social.

29. Así, en sentencia engrosada el doce de febrero de dos mil veintiuno, el secretario en funciones de Juez Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, determinó –respecto al tema que nos ocupa– que los artículos impugnados (del citado reglamento, manual y estatuto) **no** vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, reconocidos en los numerales 1o., párrafo tercero, 4o., párrafo primero, en relación con el 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal, en virtud de que las personas "cónyuge" y "madre" sujetas a comparación, no son jurídicamente iguales y, por ende, se justifica que a la segunda de las nombradas se le exija depender económicamente de la derechohabiente. Por tanto, **negó** el amparo por lo que se refiere a las normas generales reclamadas.



30. Por otro lado, en cuanto al acto de aplicación impugnado, el Juez de Distrito determinó que sí se encuentra fundado y motivado, por lo que también **negó** el amparo en ese aspecto.

31. En otro orden de ideas, el juzgador de amparo determinó que el artículo 1o. del Manual de Procedimientos de Estudio Socioeconómico para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de dicho organismo, es violatorio de los principios de igualdad y no discriminación –en razón de género–, al exigir mayores requisitos al cónyuge varón que a la mujer, por lo que **concedió** el amparo y protección de la Justicia de la Unión únicamente en ese tópico.<sup>4</sup>

32. Inconforme con la negativa del amparo, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, bajo el toca **620/2021**, y en sentencia de diez de marzo de dos mil veintidós, emitió el criterio contendiente en el que **modificó** la sentencia recurrida, en los siguientes términos:

33. En cuanto al fondo del asunto,<sup>5</sup> una vez sentada la premisa de procedencia de la **suplencia de la queja** deficiente, delimitó que de la causa de pedir de la quejosa, es válido obtener que el **parámetro de comparación** efectivamente planteado que evidencia un trato diferenciado es aquel existente entre ascendientes que, debido a la regulación existente, (1) dependen económicamente del derechohabiente, y (2) aquellos ascendientes que, también por la regulación prevista, no dependen económicamente de éste.

34. Luego, precisó que los derechos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, permean todo el ordenamiento jurídico, por lo que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio es, *per se*, incompatible con éste. Sin embargo, recalcó que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una

<sup>4</sup> Aspecto sobre el que no se hace mayor referencia, toda vez que no forma parte del fondo de la presente contradicción de tesis.

<sup>5</sup> En el tema que nos ocupa, relativo a la afiliación de ascendientes.



diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

35. Posteriormente, determinó que la normatividad aplicable para afiliar a los ascendientes pretensos beneficiarios en el servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, constituye un sistema normativo complejo integrado por el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

36. Asimismo, estableció que dicho sistema normativo contiene cinco distinciones basadas en las categorías sospechosas de condición socioeconómica y estado civil, respectivamente, al exigir la comprobación de la dependencia económica con el asegurado, para lo cual se le pide que **no cuente con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social, no tenga actividad económica registrada ante el Servicio de Administración Tributaria, ni cuente con inmuebles inscritos a su nombre en el Registro Público de la Propiedad, así como que el ascendiente pretense beneficiario no haya contraído nuevamente matrimonio posterior al divorcio, en su caso, con el otrora ascendiente del asegurado.**

37. Atento lo anterior, dicho tribunal determinó que la regularidad constitucional de las citadas categorías sospechosas debería ser analizada bajo un test de igualdad en sentido estricto, con la finalidad de determinar **(1)** si la distinción basada en las categorías sospechosas cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; **(2)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y **(3)** si la distinción legislativa es la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

38. Así, al desarrollar dicho test, determinó que no existe ninguna disposición de rango constitucional que establezca como finalidad constitucionalmente importante restringir la seguridad social, sino que, por el contrario, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, dispone que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los





casos y en la proporción que determine la ley; incluso, añadió que la protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional.

39. Agregó que el hecho de que la madre pretensa beneficiaria se haya divorciado del ascendiente biológico del trabajador y, posteriormente, se haya casado con una diversa persona, no constituye una razón válida para restringir el acceso al servicio médico asistencial, pues dicha prerrogativa obedece a su relación consanguínea con la trabajadora, para lo cual es jurídicamente irrelevante su estado civil.

40. Añadió que la acreditación de la dependencia económica con el asegurado (en correlación con su actividad económica, propiedades inmobiliarias y diversa seguridad social), a través de documentos o constancias, constituye una distinción que no sigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues si bien los artículos 25, segundo párrafo, y 134 constitucional, disponen que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas, lo cierto es que la medida en cuestión no tiene como finalidad imperiosa fortalecer las finanzas públicas del Estado, pues la seguridad social –en su vertiente de servicio médico a los familiares–, no constituye una prerrogativa cuya erogación corresponda totalmente al Estado, sino que se integra también por las aportaciones que le corresponde enterar al "patrón" y las cuotas que el trabajador entera a Pensiones Civiles del Estado.

41. Por lo que determinó que las distinciones normativas en estudio, no cumplen con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sino que, por el contrario, introducen distinciones injustificadas y, en vía de consecuencia, restringen injustificadamente el acceso a la seguridad social, en su vertiente de atención médica y medicinas.

42. Posteriormente, determinó que las categorías sospechosas en estudio, tampoco están estrechamente vinculadas con una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el hecho de que se restrinja la afiliación a ascendientes que, de acuerdo con la regulación cuestionada, no dependan económicamente del derechohabiente trabajador, no abona directamente a la consecución de unas finanzas públicas sanas, pues éstas se refieren a su buena administración, planeación



y uso de los recursos públicos, y no propiamente a la necesidad de restringir el acceso de familiares de trabajadores a la asistencia médica y medicinas, al tener mucha mayor relevancia la forma en que se usa y dispone de la hacienda pública, en lo referente a pensiones y uso de los fondos de seguridad social por parte del Estado con fines diversos, entre otros, por citar algunos ejemplos.

43. Por otro lado, determinó que las distinciones normativas no son las medidas menos restrictivas posibles para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues la autoridad materialmente legislativa pudo optar por exigir mayores cuotas o aportaciones a los patrones equiparados y trabajadores derechohabientes que optaran por afiliarse a sus ascendientes al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, en vez de restringir o condicionar su acceso a la acreditación de una dependencia económica absoluta con el trabajador; alternativa que, definitivamente, sería menos lesiva que la distinción en estudio.

44. En consecuencia, el citado Tribunal Colegiado determinó que las distinciones en estudio (dependencia económica, en correlación con actividad económica, propiedades y afiliación a diversa seguridad social) no superan el test de igualdad bajo un escrutinio estricto y, por ende, **vulneran** el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 1o. constitucional.

45. Con independencia de lo anterior, el órgano jurisdiccional determinó que, aun al analizar de manera aislada la regularidad constitucional de la distinción consistente en que el pretense beneficiario no cuente con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social, lo cierto es que dicha medida tampoco supera el test de igualdad bajo un escrutinio estricto, toda vez que no existe ninguna disposición de rango constitucional que restrinja el acceso a la seguridad social –en su faceta de acceso al servicio médico– por parte de una sola institución de dicha naturaleza.

46. Pues la exigencia en estudio únicamente se sostiene cuando deriva de una prestación que sea completamente gratuita, tal y como lo dispone el artículo 4o., párrafo cuarto, constitucional, en relación con el sistema de salud para el bienestar (INSABI), cuya finalidad es garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con diversa seguridad social. Por lo que, agregó, si



se cuenta con más de una afiliación a diversas instituciones de seguridad social, es porque se devengaron aportaciones que justifican dichas prerrogativas.

47. Además, precisó que los costos económicos de servicio médico, medicamentos derivados de operaciones, hospitalizaciones, intervenciones quirúrgicas, rehabilitación, entre otros, no pueden ser –en lo sustancial– de uso simultáneo.

48. En conclusión, el Tribunal Colegiado determinó que las distinciones en estudio (de índole socioeconómico y estado civil), contenidas en el sistema normativo que rige a la solicitud y trámite de afiliación a una ascendiente (madre) como beneficiaria de un derechohabiente del servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado, son **violatorias** de los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales, pues la libertad configurativa de las autoridades responsables se encuentra limitada por los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, que operan de manera transversal a los demás derechos humanos.

49. Atento lo anterior, **concedió** el amparo y protección de la Justicia de la Unión para efecto de que –en el tópico que nos ocupa– las autoridades responsables (i) desincorporaran de la esfera jurídica de la quejosa los artículos 1o., párrafos primero y último, y 3o. del Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado; y 27, fracción V, del Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, en las porciones relativas a las categorías sospechosas en cuestión; (ii) dejaran insubsistente el oficio en el que se declaró improcedente la afiliación de la madre de la quejosa; y, (iii) emitieran uno nuevo en el que prescindieran de exigir cualquier requisito que guarde relación con los preceptos declarados inconstitucionales y continuaran con el trámite de afiliación de la madre pretensa beneficiaria.

50. De dicha resolución derivaron las tesis aisladas de rubro:

(1) Registro digital: 2024720 «XVII.2o.P.A.12 A (11a.)»:



"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO SUPERAN EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA XVII.2o.P.A.2 A (11a.)]."

(2) Registro digital: 2024719 «XVII.2o.P.A.15 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, NO SON LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL."

(3) Registro digital: 2024718 «XVII.2o.P.A.14 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADAS CON UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA."

(4) Registro digital: 2024717 «XVII.2o.P.A.13 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO CUMPLEN CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL."

(5) Registro digital: 2024716 «XVII.2o.P.A.10 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS



ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO."

(6) Registro digital: 2024715 «XVII.2o.P.A.16 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXIGENCIA DE QUE EL PRETENSO BENEFICIARIO ASCENDIENTE DE UN DERECHOHABIENTE NO CUENTE CON AFILIACIÓN VIGENTE EN UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SUPERA EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO."

(7) Registro digital: 2024713 «XVII.2o.P.A.11 A (11a.)»:

"SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONTIENE DISTINCIONES BASADAS EN LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DE CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y ESTADO CIVIL, PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL."

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS<sup>6</sup>

51. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 de la Ley de Amparo, la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que los órganos discordantes, en las sentencias que pronuncien, sostengan "*tesis contradictorias*".

52. Por "*tesis*" se entiende la posición o criterio que adopta un juzgador a través de argumentaciones de índole lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia determinada. Esto determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos órganos jurisdiccionales adoptan **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, con independencia de que

<sup>6</sup> Como se adelantó, la existencia de la contradicción de tesis fue validada por mayoría de 5 votos de los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito, en sesión de 30 de agosto de 2022, por lo que el presente apartado únicamente constituye la justificación de dicha decisión.



las cuestiones fácticas que rodean esos puntos de derecho no sean exactamente iguales.

53. Pues la práctica judicial demuestra que es muy difícil que se den dos o más asuntos que resulten idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho. Por ello, considerar que la contradicción de tesis se actualiza únicamente cuando los dos asuntos son exactamente iguales, constituye un criterio sumamente rigorista que en la gran mayoría de los casos impediría resolver la discrepancia de criterios jurídicos, pues el esfuerzo judicial se centra en detectar las diferencias que distinguen los asuntos y no en solucionar tal discrepancia.

54. En esa tesitura, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados debe radicar en la **necesidad de unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

55. Así, 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.

56. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), registro digital: 165076, que dice:

"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."

57. Entonces, será posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan 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 un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.



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

58. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), 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."

59. Precisado lo anterior, se procede a analizar si en la especie se encuentran satisfechos los citados requisitos.

**– Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

60. A juicio de este Pleno de Circuito, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal y como se desprende de la síntesis realizada en el apartado





que antecede, en torno a la regularidad constitucional del requisito relativo a la dependencia económica de los ascendientes pretensos beneficiarios del servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

– **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.**

61. Este Pleno de Circuito considera que el segundo requisito también se satisface en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber, la regularidad constitucionalidad del requisito para la afiliación de los ascendientes como beneficiarios al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, consistente en la dependencia económica del pretense beneficiario con el derechohabiente.

62. Punto jurídico respecto del cual los tribunales contendientes llegaron a **conclusiones contrarias**, pues como se adelantó, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 217/2021, determinó que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua –analizado **aisladamente**–, **no vulnera** los derechos de igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 620/2021, determinó mediante un análisis sistémico sobre la totalidad de la regulación involucrada en el tema de la dependencia económica de los ascendientes, que el **sistema normativo**<sup>7</sup> que rige a la afiliación de los ascendientes al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua –en cuanto a la dependencia económica de los pretensos beneficiarios, por la forma en que se encuentra regulada–, **resulta violatorio** de los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional.

<sup>7</sup> Integrado por el reglamento en cuestión, así como por diversos numerales del manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.



63. Apoya lo anterior, por las razones que informa, la tesis 1a. CCXXXI/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), registro digital: 170534, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PROCEDE SU ESTUDIO CUANDO LOS TRIBUNALES SE APOYAN EN DIFERENTES DISPOSICIONES JURÍDICAS DE UNA MISMA LEY PARA LLEGAR A SU CRITERIO. Cuando ante la misma legislación dos tribunales sostienen criterios distintos debido a que cada uno, utilizó, diversas disposiciones, en realidad se está decidiendo de manera diferente sobre una misma cuestión jurídica, generándose inseguridad para los gobernados, porque existen dos criterios con conclusiones diversas y dependiendo del tribunal al cual toque conocer será el sentido de la resolución. Al respecto, debe tomarse en cuenta que las contradicciones de tesis tienen como razón de ser la generación de seguridad jurídica y una de las situaciones que pretenden lograr es que, independientemente del tribunal al cual toque resolver, se tenga certeza de cómo se decidirá el conflicto de derecho. Así las cosas, debe privilegiarse esa razón de ser, pues considerar la inexistencia de la contradicción en esas situaciones implicaría que, a pesar de que dos Tribunales Colegiados de Circuito sostienen criterios distintos respecto de una misma cuestión jurídica, no se resuelva cuál de las conclusiones de los colegiados es la correcta o incluso si el criterio a seguir es otro distinto, con lo que la seguridad jurídica quedaría en entredicho."

64. Además, aparte de que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a **conclusiones contrarias** en cuanto a la constitucionalidad o no del requisito para la afiliación de los ascendientes como beneficiarios al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, consistente en la dependencia económica del pretense beneficiario con el derechohabiente, resulta de **relevancia jurídica** la forma en que arribaron a sus conclusiones –ora implícita, ora expresamente–, pues el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, resolvió el amparo en revisión 217/2021 bajo el principio de **estricto derecho**, mientras que su homólogo Segundo Tribunal Colegiado lo hizo a la luz de la **suplencia de la queja** deficiente; además, el primero de los tribunales contendientes analizó de manera **aislada** la constitucionalidad del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua,



mientras que el segundo tribunal lo escudriñó –dada su particular regulación– como parte de un **sistema normativo complejo** integrado por el citado reglamento, así como el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

65. Cuestión que **potencia** la existencia de la presente contradicción de tesis, pues a fin de dotar de seguridad jurídica y unificar criterios, es necesario que este Pleno de Circuito se pronuncie en cuanto a la forma en que debe realizarse dicho análisis de regularidad constitucional, a saber, (i) si el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, debe ser estudiado aisladamente o como parte de un sistema normativo complejo; (ii) si procede o no la suplencia de la queja deficiente y, por supuesto, (iii) el resultado de dicho análisis.

66. Apoya lo anterior, la tesis 1a. LXIX/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), registro digital: 182688, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE AUN CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES DISCREPEN RESPECTO DE CUÁL ES LA NORMA APLICABLE A LA HIPÓTESIS PROCESAL QUE RESOLVIERON. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001 determinó que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos. Ahora bien, el hecho de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes hayan discrepado respecto de cuál era la norma aplicable a un supuesto específico que resolvieron, no es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de tesis planteada, pues la elección de una norma procesal distinta respecto de una misma hipótesis, implica que cada uno de dichos órganos jurisdiccionales realizó su propia interpretación y llegó a conclusiones opuestas."



67. Así como la jurisprudencia P./J. 93/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), registro digital: 169334, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

68. **No es óbice** a lo anterior, que las cuestiones fácticas que rodean a los juicios de amparo indirecto de origen no sean exactamente iguales, ya que el amparo en revisión 217/2021, deriva de un juicio de amparo promovido por el padre pretense beneficiario de la derechohabiente; mientras que el diverso 620/2021 fue instaurado por la trabajadora derechohabiente, a fin de lograr la afiliación de su cónyuge, madre y padre.



69. **Sin embargo**, dichas diferencias fácticas o secundarias no incidieron en la solución del problema jurídico por cada uno de los Tribunales Colegiados contendientes quienes, como se adelantó, en uso de su arbitrio judicial llegaron a conclusiones distintas, por lo que es válido concluir en la existencia de la contradicción de tesis que nos ocupa.

70. Apoyan lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis P. XLVII/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), registros digitales: 164120 y 166996, respectivamente, que dicen:

"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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjectables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas 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."

71. En suma, la existencia de la contradicción de tesis que nos ocupa, se justifica debido a que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a conclusiones contrarias en torno a **un mismo punto de derecho**, a saber, la constitucionalidad o no del requisito para la afiliación de los ascendientes como beneficiarios al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, consistente en la dependencia económica del pretense beneficiario con el derechohabiente.

72. Además, como hecho notorio<sup>8</sup> para los integrantes de este Pleno de Circuito, se advierte que la problemática jurídica relacionada con el servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, ha crecido de manera exponencial últimamente en la entidad federativa, pues simplemente del año 2020 a la fecha, se cuenta con un registro de 5,304 juicios de

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2017123, de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."



amparo indirecto, 4,027 amparos en revisión, 554 recursos de queja y 150 recursos de inconformidad, en los que dicho instituto de seguridad social es parte; asuntos que –en su gran mayoría– versan sobre la problemática jurídica en cuestión (servicio médico asistencial y solicitudes de afiliación de beneficiarios).

73. Lo anterior, se advierte de la siguiente captura de pantalla:

Tipo de Persona  Fecha Desde

Denominación  Fecha Hasta

Personas Encontradas 10128	
Amparo indirecto (5304)	
Amparo directo (24)	
Amparo en revisión (4027)	
Queja (554)	
Inconformidades (150)	
Repetición del acto reclamado (4)	
Reclamaciones (60)	
Procesos civiles o administrativos (3)	
Incidentes de inejecución (2)	
10128 registros encontrados	

74. De ahí que es de **gran relevancia** que este Pleno de Circuito ejerza su mandato constitucional y brinde certeza jurídica a los gobernados –y a la propia autoridad– sobre la problemática jurídica que nos ocupa.

**– Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.**

75. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

"¿Cómo se debe realizar el análisis de regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los





Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, que prevé la dependencia económica como requisito para la afiliación del padre y/o madre de la persona derechohabiente al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, y cuál es el resultado de dicho escrutinio."

76. Atento lo anterior, es **existente** la contradicción de tesis denunciada y, por ende, es necesario que este Pleno de Circuito defina el criterio que debe prevalecer, en aras de la seguridad jurídica.

## VII. ESTUDIO

77. Como se adelantó, la pregunta genuina que detona la contradicción de tesis consiste en determinar (i) cómo se debe realizar el análisis de regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, que prevé la *dependencia económica* como requisito para la afiliación del padre y/o madre de la persona derechohabiente al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, y (ii) cuál es el resultado de dicho escrutinio.

78. En el entendido de que al resolver la presente contradicción de criterios, este Pleno de Circuito podrá acoger uno de los criterios discrepantes o sustentar uno diverso, de conformidad con el artículo 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo;<sup>9</sup> de tal forma que el criterio que habrá de prevalecer es el que establece este Pleno de Circuito.

79. Apoya lo anterior, por las razones que informa, la tesis 2a. V/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2011246, que dice:

<sup>9</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"Al resolverse una contradicción de criterios, 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 mayoría."



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

80. Precisado lo anterior, en primer término, es necesario dilucidar **(1)** si el análisis de regularidad constitucional del precepto impugnado debe realizarse de manera aislada o como parte de un sistema normativo complejo; en segundo término, **(2)** si el estudio correspondiente procede a la luz de la suplencia de la queja deficiente, o bien, bajo el principio de estricto derecho; y, finalmente, **(3)** determinar el resultado del escrutinio que se adopte en torno a la problemática jurídica que nos ocupa.

81. Así las cosas, se procede al estudio de fondo en el orden señalado.

**(1)** ¿El análisis de regularidad constitucional del precepto impugnado debe realizarse de manera aislada o como parte de un sistema normativo complejo?

82. Como se adelantó, uno de los Tribunales Colegiados contendientes analizó la regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado



de Chihuahua, de manera aislada; mientras que el diverso Tribunal Colegiado lo escudriñó mediante un estudio sistémico de la totalidad de disposiciones con que ese requisito se relaciona, y concluyó la existencia de un sistema normativo complejo, integrado por el citado reglamento, el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

83. En esa tesitura, corresponde a este Pleno de Circuito determinar la manera en que debe ser analizada la regularidad constitucional del citado artículo reglamentario, esto es, de manera aislada o en forma sistémica.

84. Así, se colige que **el citado numeral reglamentario forma parte de un sistema normativo complejo**, en atención a las siguientes razones:

85. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia 2a./J. 100/2008, que en el juicio de amparo pueden reclamarse normas generales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, pues al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica, lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo.

86. Para lo cual, es menester que las normas generales –en su conjunto– formen una verdadera **unidad normativa**, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por lo que no cualquier norma puede integrar junto con otras un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, sino que deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; porque precisamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir disposiciones generales, aunque no hayan sido aplicadas todas en su perjuicio.

87. Dicha jurisprudencia (2a./J. 100/2008) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es localizable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 169558, y dice:



"AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica. Ahora bien, esta prerrogativa de impugnación de normas desde su sola vigencia o por virtud de un acto de aplicación de alguna de ellas, requiere que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por tanto, no cualquier norma puede integrarse junto con otras un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; de ahí que no pueda integrarse o abarcar normas que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que deban guardar correspondencia entre ellas, porque precisamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir disposiciones generales aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siendo heteroaplicativas, o desde su sola vigencia, las autoaplicativas."

88. En ese orden de ideas, el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua,<sup>10</sup> dispone que el padre y la madre que **dependan económicamente** de los asegurados, podrán ser sus beneficiarios para efectos de la prestación de los servicios médicos que brinda dicho instituto de seguridad social, siempre y cuando no tengan, por sí mismos, derecho al citado servicio médico.

<sup>10</sup> "Artículo 25. Son beneficiarios de los asegurados para efectos de la presentación de los servicios médicos.

"...

"VII. El padre y la madre, cuando dependan económicamente del asegurado incluyendo a los adoptantes que acrediten tal circunstancia;

"...

"En todos los casos, salvo el de la cónyuge, deberá acreditarse que los beneficiarios dependen del asegurado y que no tiene derecho por sí mismo a las prestaciones del presente reglamento."



89. Sin embargo, el sentido, alcance y/o aplicación del citado requisito, consistente en la "dependencia económica", se encuentra instituido, además, en los numerales 26 y 27 del citado (1) reglamento, así como en el (2) Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, y el (3) Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, en los siguientes términos:

(1) **Reglamento** de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua:

"**Artículo 25.** Son beneficiarios de los asegurados para efectos de la presentación de los servicios médicos.

" ...

"**VII.** El padre y la madre, cuando dependan económicamente del asegurado incluyendo a los adoptantes que acrediten tal circunstancia;

" ...

"En todos los casos, salvo el de la cónyuge, deberá acreditarse que los beneficiarios dependen del asegurado y que no tiene derecho por sí mismo a las prestaciones del presente reglamento."

"**Artículo 26.** Para que los trabajadores y sus beneficiarios tengan derecho a los servicios establecidos en este reglamento, deberán afiliarse previamente a Servicios Médicos Estatales en la localidad donde desempeñen sus labores, presentando para tal efecto, solicitud por escrito, con su firma, en que se contengan los siguientes datos:

"a) Nombre completo;

"b) Sexo;

"c) Lugar y fecha de nacimiento;



"d) Domicilio;

"e) Generales de sus beneficiarios y las circunstancias por las cuales deben gozar de tal carácter."

**"Artículo 27.** A la solicitud de afiliación deberán acompañarse los documentos idóneos para acreditar los datos a que se refiere el precepto anterior y las circunstancias a que se refiere el artículo 25 de este reglamento."

(2) **Manual** de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua:

**"Artículo 1.** Para iniciar el procedimiento tendente a determinar la procedencia o improcedencia de la afiliación de un beneficiario padre, madre, esposo, concubina o hijo incapacitado, será indispensable que el asegurado se apersona ante el departamento de afiliación y vigencia para llenar y entregar el formato de solicitud que al efecto le proporcione alguno de los trabajadores sociales adscritos a dicha área, previa comprobación de que el asegurado se encuentra vigente como derechohabiente del servicio.

" ...

"Dicha solicitud deberá ser recibida por un trabajador social adscrito al departamento de afiliación y vigencia, quien deberá remitirla, desde luego, al supervisor de trabajo social, para que éste determine cuál de los trabajadores sociales será el que habrá de llevar a cabo el procedimiento de estudio socioeconómico.

" ...

"Únicamente se procederá a iniciar el trámite cuando la solicitud presentada se realice mediante el formato previamente establecido y que al efecto proporcione uno de los trabajadores sociales. En caso distinto, la misma deberá ser desechada por improcedente."

**"Artículo 2.** El trabajador social deberá informarle al asegurado que habrá de realizarse un estudio socioeconómico para determinar si el o los posibles



beneficiarios cuentan con los requisitos que les permitan encuadrar en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 25 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua."

**"Artículo 3.** Realizada la notificación señalada en el artículo anterior, el trabajador social entregará documento por escrito en el que se describirán los soportes documentales que es necesario que el asegurado y/o sus posibles beneficiarios presenten para poder iniciar el estudio socioeconómico, el cual deberá firmar de recibido la parte solicitante.

"Los documentos relativos consistirán en lo siguiente:

"– Caso de afiliación de padres:

- "• Original de acta de nacimiento del asegurado (a).
- "• Copia del último comprobante de pago del asegurado (a).
- "• Original de acta de nacimiento de los padres del asegurado (a).
- "• Original de acta de matrimonio de los padres (6 meses de su expedición).
- "• Original de acta de defunción en caso de que uno de los dos haya fallecido.
- "• Original de acta de divorcio (si existe), máximo 6 meses de su expedición.
- "• Original de certificado de inexistencia de matrimonio del padre o de la madre, según el caso (3 meses de vigencia).
- "• Copias de la credencial de elector del asegurado (a) y de los padres.
- "• Inscripción de Persona Física sin Actividad Económica o Constancia de Situación Fiscal de cada uno de los padres ante el SAT (Servicio de Administración Tributaria).
- "• Copia de CURP de cada uno de los padres (formato nuevo).



"• Original de certificado de inexistencia o existencia de propiedades a nombre los padres (Registro Público de la Propiedad).

"• Constancias de no vigencia/ Afiliación al IMSS, ISSSTE, ICHISAL, (IMPE si el trámite es del Municipio de Chihuahua o SMM si es en el Municipio de Juárez) a nombre de los padres del asegurado(a).

" ...

"En todos los casos, los asegurados y, si estuvieren legalmente posibilitados, los posibles beneficiarios, deberán expresar por escrito que aceptan someterse voluntariamente al estudio socioeconómico. ..."

"**Artículo 5.** El asegurado y/o sus beneficiarios contarán con un plazo de quince días hábiles para presentar los documentos señalados en el artículo 3.

"En caso de que no presentaren los documentos ni expusieran la imposibilidad para ello, el trámite será cancelado y no podrá volver a iniciarse hasta seis meses después de la fecha de presentación de la solicitud."

"**Artículo 10.** El día de la visita se llevará a cabo una entrevista a los posibles beneficiarios. En caso de que se tratara de padres del asegurado, se buscará que, en la medida de lo posible, la entrevista se realice por separado a cada uno."

"**Artículo 11.** Para poder realizar la entrevista, será indispensable que el o los posibles beneficiarios manifiesten por escrito y bajo protesta de decir verdad, que la información y documentos que proporcionen al trabajador social son veraces, y aceptando que, en caso de proporcionar información o documentos falsos, el trámite se cancele inmediatamente, sin que exista la posibilidad de volver a iniciarse hasta un año después de presentada la solicitud originaria. Lo anterior, sin perjuicio de las consecuencias legales que la falsedad de sus manifestaciones y/o documentos implique. ..."

"**Artículo 13.** En la entrevista relativa, el trabajador social podrá realizar cualquier tipo de cuestionamiento tendente a determinar si existe o no una dependencia económica del o los posibles beneficiarios hacia el asegurado. En





este sentido, los cuestionamientos podrán versar, de forma enunciativa mas no limitativa, sobre lo siguiente:

"– Gastos del hogar.

"– Actividades de quienes radican en el domicilio.

"– Actividades de otros familiares en línea directa del o los posibles beneficiarios.

"– Rutina diaria de quienes radican en el domicilio."

**Artículo 14.** Al finalizar la visita, mediante documento debidamente suscrito por el trabajador social, se podrá solicitar al o los posibles beneficiarios documentación adicional para continuar con el procedimiento de estudio socioeconómico, la cual estará encaminada a comprobar la veracidad de las diversas manifestaciones realizadas en la o las entrevistas o aclarar cualesquier duda o irregularidad relacionada con la documentación inicialmente presentada o lo expresado en las entrevistas. ..."

**Artículo 15.** Además de la documentación señalada en el párrafo anterior, se les requerirá al o los posibles beneficiarios una valoración médica realizada por diverso médico adscrito a este organismo, el cual será designado por la dirección médica o la delegación que corresponda.

"La cita para esta valoración se realizará por medio del trabajador social, quien habrá de informarles a los posibles beneficiarios la fecha, hora y lugar de la misma.

"Posteriormente a ello, el trabajador social informará al o los posibles beneficiarios sobre una segunda valoración médica, la cual se deberá realizar por el departamento de medicina del trabajo o por el conducto que dicha unidad designe.

"El requisito de la valoración médica no será aplicable para los posibles beneficiarios padre o madre, cuya edad exceda de 75 y 65 años, respectivamente."



**"Artículo 17.** Una vez que se encuentre reunida toda la información y documentación necesaria, el trabajador social analizará las condiciones encontradas en el caso particular, con la finalidad de emitir una opinión respecto a la acreditación o no de los requisitos previstos en la normatividad aplicable para encuadrar en alguno de los supuestos de beneficiario del servicio médico, la cual se hará constar por escrito y se remitirá al supervisor de trabajo social.

"Al efecto, dicho reporte deberá observar las siguientes vertientes generales:

**"I.** La dependencia plena del asegurado, entendiéndose por esta como la subordinación económica plena y total del posible beneficiario hacia con el asegurado, relación en virtud de la cual, el primero carece de los medios de subsistencia mínimos necesarios para mantenerse con vida y subsistir por sí solo, necesitando íntegramente del trabajador asegurado para poder vivir.

"Para efectos de acreditar lo señalado en el párrafo anterior, será indispensable que el o los posibles beneficiarios no cuenten con derecho a alguna prestación derivada de la seguridad social o a exigirla.

**"II.** La condición de salud, en los casos en que proceda, según lo dictaminado por el área médica virtud de las valoraciones que esta haya realizado."

**"Artículo 18.** El supervisor de trabajo social emitirá la opinión final del resultado del estudio socioeconómico, de lo cual informará al jefe del departamento de afiliación y vigencia.

"Posteriormente a ello, el jefe del departamento de afiliación y vigencia remitirá las constancias del estudio socioeconómico al Comité de Afiliación al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, mismo que emitirá su opinión correspondiente por mayoría de votos, derivado de las facultades de consulta que éste ostenta."

**"Artículo 19.** En todo caso, la determinación final de la procedencia de la solicitud de afiliación deberá emitirla el jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia, la cual deberá hacer del conocimiento del solicitante vía oficio, sea suscrito por el titular de la unidad orgánica o por el supervisor de Trabajo Social."



(3) **Estatuto orgánico** de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

"**Artículo 27.** Al departamento de afiliación y vigencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"**II.** Atender y determinar, de acuerdo con la normatividad aplicable, la procedencia de las solicitudes de afiliación que presenten las personas aseguradas y sus derechohabientes.

"Los formatos de afiliación que determine la institución serán el único documento para determinar y acreditar la procedencia de afiliación de los trabajadores de las diferentes instituciones afiliadas.

"...

"**V.** Atender y resolver las solicitudes de afiliación de las personas aseguradas para sus beneficiarios o de estos últimos, en lo particular, requiriendo y resguardando la documentación que acredite su procedencia y en su defecto, notificándoles su rechazo, estando facultado para realizar los estudios socioeconómicos que considere necesarios, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables."

90. En esa tesitura, de acuerdo con la temática y objeto de las normas destacadas, consistentes en la dependencia económica de los pretensos beneficiarios y los requisitos, forma y términos para su acreditación, se colige que –en su conjunto– forman una verdadera unidad normativa, dada la estrecha relación que guardan entre sí respecto a la temática y objeto destacados y cómo ello permite o impide el acceso al servicio médico asistencial por parte de los pretensos beneficiarios ascendientes; por lo que si se declara la inconstitucionalidad de alguna o algunas normas, se afecta a las demás en su sentido, alcance o aplicación.

91. En efecto, de una **interpretación sistémica** de las normas generales transcritas, se desprenden los siguientes rasgos distintivos del requisito con-



sistente en la *dependencia económica* de los ascendientes pretensos beneficiarios:

• 92. **Requisito:** El padre o madre pretenso beneficiario del servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado, debe **dependen económicamente** de su hijo asegurado.<sup>11</sup>

• 93. ¿Qué debe entenderse por dependencia económica?: La dependencia **plena** del asegurado, la cual consiste en la **subordinación económica plena y total** del posible beneficiario con el asegurado, relación en virtud de la cual, el primero carece de los medios de subsistencia mínimos necesarios para mantenerse con vida y subsistir por sí solo, necesitando íntegramente del trabajador asegurado para poder vivir.<sup>12</sup>

• 94. ¿Cómo se acredita dicho requisito?: A través de un **estudio socioeconómico** realizado por un trabajador social de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua (previa solicitud a través de un formato único).<sup>13</sup>

• 95. **¿Qué documentos se exigen a los ascendientes para realizar el estudio socioeconómico?:** (1) acta de nacimiento del asegurado; (2) último comprobante de pago del asegurado; (3) acta de nacimiento de los padres del asegurado; (4) acta de matrimonio de los padres; (5) acta de defunción en caso de que uno de los dos haya fallecido; (6) acta de divorcio, en su caso; (7) **certificado de inexistencia de matrimonio posterior del padre o de la madre, según el caso;** (8) credencial de elector del asegurado y de los padres; (9) **inscripción de persona física sin actividad económica o constancia de situación fiscal de cada uno de los padres ante el Servicio de Administración Tributaria;** (10) copia del CURP de cada uno de los padres; (11) **certificado de inexistencia o existencia de propiedades a nombre de los padres en el Registro Público de la Propiedad;** y (12) **constancias de no vigencia/ afiliación al IMSS, ISSSTE, ICHISAL, IMPE y/o SMM a nombre de los padres del asegurado.**<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del reglamento.

<sup>12</sup> Artículo 17, fracción I, del manual.

<sup>13</sup> Artículo 2o. ibídem.

<sup>14</sup> Artículo 3 ibídem.



• 96. ¿Dónde y cómo se realiza el estudio socioeconómico?: A través de una **entrevista** –bajo protesta de decir verdad– en el domicilio en que radique el asegurado con su o sus posibles beneficiarios.<sup>15</sup>

• 97. ¿Se exige algún otro requisito aparte de la documentación descrita y el estudio socioeconómico?: Sí, a los ascendientes que tengan menos de 65 (madre) y 75 (padre) años de edad, respectivamente, se les realizarán dos **valoraciones médicas** por personal de salud de Pensiones Civiles del Estado.<sup>16</sup>

• 98. ¿Cómo se dictamina si se acreditaron los requisitos para la afiliación de los ascendientes?: **(1)** Una vez que se encuentre reunida toda la información y documentación necesaria, el trabajador social la valorará y emitirá una **opinión** respecto a la acreditación o no de la **dependencia plena** –para lo cual es indispensable que el o los posibles beneficiarios no cuenten con derecho a alguna prestación derivada de la seguridad social o a exigirla– y que se valore la **condición de salud** del pretenso beneficiario. Luego, **(2)** el supervisor de trabajo social emitirá una **opinión final del resultado del estudio socioeconómico**, la cual informará al jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia, para que, a su vez, la remita al Comité de Afiliación al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, quien también emitirá su **opinión**. Finalmente, **(3)** el jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia emitirá la **determinación final** de la procedencia o no de la solicitud de afiliación, la cual será notificada mediante oficio al solicitante.

• 99. Es importante precisar que la omisión de exhibir alguna documentación de la descrita con antelación, implica la cancelación del trámite y que no pueda volver a iniciarse hasta pasados seis meses.

100. Atento lo anterior, el requisito relativo a la *dependencia económica* de los ascendientes pretenso beneficiarios, instituido en el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, **forma parte de un sistema normativo com-**

<sup>15</sup> Artículos 7 y 10 ibídem.

<sup>16</sup> Artículo 15 ibídem.



**plejo**<sup>17</sup> integrado por los destacados preceptos del citado reglamento, del Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y del Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, dado que dichas normas generales –por su temática y objeto– conforman una verdadera unidad normativa que regula el sentido, alcance y aplicación del citado requisito y, por ende, su análisis de regularidad constitucional debe realizarse de dicha forma, es decir, **sistémica**, no aislada.

101. **No es óbice** a lo anterior, el hecho de que en el amparo indirecto del que derivó el recurso de revisión 217/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, no se hayan señalado como actos reclamados los preceptos del Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, sino únicamente los artículos 25 y 27 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua; **sin embargo**, el juzgador de amparo está facultado para introducir en su sentencia el análisis de normas que si bien no formaron parte de la litis, están estrechamente relacionadas con la materia de la impugnación por constituir un sistema normativo, tal y como se justificó en la especie; máxime que precisamente dicho tópico es uno de los objetos de la presente contradicción de tesis.

102. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2017869, que dice:

"AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTI-

<sup>17</sup> Como se adelantó, este tópico también fue validado por la mayoría de los integrantes de este Pleno de Circuito, en sesión de 30 de agosto de 2022, por lo que el presente apartado únicamente constituye la justificación de dicha decisión.



TUIR UN SISTEMA NORMATIVO. En atención a que la legislación de la materia y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el Juez de amparo debe fijar la pretensión fundamental del quejoso y resolver de manera congruente con ello, se considera que cuando el tema esencial de la litis vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, por constituir un sistema normativo, lo conducente es que el estudio de constitucionalidad comprenda las normas vinculadas estrechamente dentro del sistema de que se trate, aunque no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, habida cuenta que de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa, sin que ello implique que el juzgador federal pueda variar la litis al introducir al estudio normas –no reclamadas– que no correspondan con la pretensión fundamental del quejoso o que no estén vigentes al momento de la presentación de su demanda, ya que la materia de la impugnación es lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación. Este criterio no implica que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a ‘sistema normativo’, se alude al conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas."

## **(2). El análisis de regularidad constitucional del precepto impugnado debe realizarse a la luz de la suplencia de la queja deficiente o bajo el principio de estricto derecho?**

103. El principio de suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas; por ello, dicha institución debe analizarse desde la perspectiva constitucional y legal nacional, y es en función de ese examen interno como debe contrastarse si efectivamente tal principio satisface el mandato universal de igualdad, o si existe una justificación



razonable en la distinción de trato que respecto de ciertas personas o grupos establece el artículo 79 de la Ley de Amparo.

104. Así, los supuestos de suplencia de la queja que prevé el citado numeral, se caracterizan por presentar posiciones asimétricas entre las partes y, en consecuencia, se asume que una de ellas cuenta con menores recursos (ya sea educativos, sociales, económicos o de cualquiera otra índole) ocasionándose una disparidad que repercute en su derecho de acceso a la justicia. Ante tal disparidad, la suplencia de la queja funciona como un mecanismo que permite a las partes encontrarse en un plano de igualdad y hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional.

105. En ese orden de ideas, dicha figura jurídica es una herramienta de la cual debe disponer el juzgador para estar en aptitud de analizar un asunto, a pesar de la formulación incompleta o deficiente que se hubiese realizado de los argumentos respectivos, para no encontrarse limitado por una litis cerrada, en la cual se tendría que constreñir a lo alegado por las partes, es decir, su procedencia se actualiza ante una serie de escenarios diseñados por el legislador en los cuales, debido a los derechos involucrados o a la posición de "desventaja" procesal de alguna de las partes, se justifica que el análisis del juzgador no se limite a lo señalado por quienes intervienen en el procedimiento jurisdiccional respectivo.

106. Apoyan lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 154/2015 (10a.) y la tesis 1a. CCI/2018 (10a.), de la Segunda y Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registros digitales: 2010623 y 2018831, respectivamente, que dicen:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ANALIZARSE ACORDE CON EL MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS RESGUARDADO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. En la tesis aislada 2a. LXXXII/2012 (10a.) (\*), esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que si bien la reforma indicada implicó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden





constitucional –principio pro persona–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma citada, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional. Bajo esa directriz, se advierte que los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran la igualdad, en su acepción universal, que debe existir entre todas las personas, sin distinción alguna. Por su parte, la propia Sala en la diversa tesis aislada 2a. XCII/2013 (10a.) (\*\*), interpretó el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que prevé un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual se instrumentará el derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno. Ahora bien, el principio de suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas; por ello, dicha institución debe analizarse desde la perspectiva constitucional y legal nacional, y es en función de ese examen interno como debe contrastarse si efectivamente tal principio satisface el mandato universal de igualdad, o si existe una justificación razonable en la distinción de trato que respecto de ciertas personas o grupos establece el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, sustituido por el precepto 79 en la ley de la materia en vigor a partir del día siguiente."

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. PERMITE A LAS PARTES ENCONTRARSE EN UN PLANO DE IGUALDAD Y HACER EFECTIVO LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En el artículo 79 de la Ley de Amparo se acogen distintos supuestos que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, consideró que requerían especial protección, ya sea por la calidad de la persona o por el grupo al que pertenecen (menores de edad), la materia de que se trata (penal, agraria, laboral), porque su posición en el proceso involucra una concreta debilidad o vulnerabilidad (una



violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa), o bien se afecten ciertas instituciones (el orden y desarrollo de la familia). Así, con la suplencia de la queja se pretende que, a causa de una deficiente argumentación jurídica, no se produzca una violación mayor dejándose a la persona en estado de indefensión, dadas las particulares condiciones en las que se encuentra. Asimismo, la lógica de la suplencia de la queja deficiente implica la protección a ciertos supuestos concretos y específicos: el legislador ha estimado adecuado atemperar los tecnicismos del juicio de amparo para lograr una eficaz protección de los derechos humanos violados y sus garantías, al considerar que, por una serie de circunstancias de carácter histórico, social y/o jurídico, en esos supuestos se requiere especial protección. En definitiva, los supuestos de suplencia de la queja que prevé el artículo 79 aludido se caracterizan por presentar posiciones asimétricas entre las partes, y, en consecuencia, se asume que una de ellas cuenta con menores recursos (ya sea educativos, sociales, económicos o de cualquiera otra índole) ocasionándose una disparidad que repercute en su derecho de acceso a la justicia. Ante tal disparidad, la suplencia de la queja funciona como un mecanismo que permite a las partes encontrarse en un plano de igualdad y hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional."

107. Precisado lo anterior, en la especie tenemos que la problemática jurídica que dio origen a los amparos en revisión en los que se emitieron los criterios contendientes, tuvo su origen en sendas solicitudes de afiliación a ascendientes en primer grado de personas derechohabientes de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, al servicio médico asistencial que brinda dicho instituto de seguridad social.

108. Juicios de amparo en los que se cuestionó la constitucionalidad del precepto reglamentario que establece como requisito la acreditación de la dependencia económica de los ascendientes con el derechohabiente, a fin de poder gozar del citado servicio médico, en su carácter de beneficiarios de dicha prerrogativa de seguridad social.

109. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que en los asuntos en los que se pretenda el reconocimiento de una persona como beneficiaria de un derechohabiente, para acceder al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, resulta **procedente** la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de



Amparo,<sup>18</sup> toda vez que (i) ante la duda de que la persona tenga o no derecho a alguno de los beneficios que establece dicho régimen médico, el rechazo de la suplencia equivaldría a prejuzgar que no lo tiene, con lo que se renunciaría de antemano a la posibilidad de descubrir la verdad jurídica; además, (ii) porque se alega que los actos reclamados vulneran –en forma directa o indirecta– el derecho humano a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional,<sup>19</sup> el cual establece como base mínima de dicho derecho que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; y, también, (iii) porque un beneficiario de una persona trabajadora derechohabiente se asimila a ésta para efectos de la mencionada disposición.

110. Apoyan lo anterior, por las razones que informan, las jurisprudencias P./J. 105/2008 y 2a./J. 102/2015 (10a.), así como la tesis 2a. CXI/2002, del Pleno y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena y Décima Épocas del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registros digitales: 168545, 2009789 y 185879, respectivamente, que dicen:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Al establecer el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo las hipótesis en que se aplica la suplencia de la queja deficiente en cada una de las materias en las que procede el juicio de amparo, precisa que en materia de

<sup>18</sup> "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo."

<sup>19</sup> "Artículo 123.

"...

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

"...

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

"...

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley."



trabajo dicha suplencia sólo opera a favor del trabajador. Así, para establecer cuándo en un juicio de amparo en esta materia debe suplirse la queja deficiente de los planteamientos formulados en los conceptos de violación de la demanda de amparo, o bien, de los agravios expresados en el recurso correspondiente, debe atenderse preferentemente a dos elementos, a saber: 1) a la calidad del sujeto que promueve el amparo o interpone el recurso, quien debe ser trabajador; y, 2) a la naturaleza jurídica del acto reclamado materia de la controversia en el juicio de garantías, que se determina por el bien jurídico o interés fundamental que se lesiona con dicho acto, es decir, debe afectar directa e inmediatamente alguno de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal que surgen de la relación obrero-patronal y sus conflictos. De esta manera, para que el órgano de control constitucional esté obligado a aplicar la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja, sólo debe atenderse a los dos elementos anteriores, sin importar el origen del acto reclamado, es decir, si deriva de un conflicto obrero-patronal, de un acto administrativo, de una ley o de un reglamento, por lo que si en el caso, un trabajador impugna un acto que afecta un bien jurídico o interés fundamental consagrado en su favor por las normas constitucionales, como lo son las garantías mínimas de seguridad social previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe concluirse que procede suplir la deficiencia de la queja."

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS. El espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus diversas integraciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven de sustento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, que conduce a establecer que la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros no sólo procede para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozcan sus derechos agrarios. Esto es, una de las finalidades de dicha institución legal es que más allá de las cuestiones téc-



nicas que puedan presentarse en un asunto, se protejan los derechos de las personas que consideran les asiste ese carácter o calidad y no es, sino a través de la superación de las deficiencias de los argumentos plasmados en los conceptos de violación y en los agravios expuestos o de su omisión, que el juzgador puede tener certeza y resolver con razonada convicción lo que proceda; sin soslayar que la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en todos los casos, debe llevarse a cabo siempre y cuando cause beneficio a la parte quejosa o recurrente, en congruencia con su propia naturaleza jurídica. Lo anterior con independencia de que las partes quejosa y tercero interesada estén constituidas por personas que pretenden obtener el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros, ya que dentro de las finalidades primordiales de la tutela también está resolver, con conocimiento pleno la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de amparo, de manera que en los casos en que quienes pretenden que se les reconozca el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros tengan, a su vez, el carácter de quejoso o tercero interesado, respectivamente, deberá suplirse la queja deficiente, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica en favor de una parte y en detrimento de otra."

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PARA QUE PROCEDA BASTA CON QUE EL PROMOVENTE DEL AMPARO SE OSTENTE COMO BENEFICIARIO DE UN TRABAJADOR PROTEGIDO POR LA SEGURIDAD SOCIAL. Si el juicio de amparo es promovido por una persona que se ostenta como beneficiaria de un trabajador protegido por la seguridad social, resulta procedente suplir la queja deficiente con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, en primer lugar, porque ante la duda de que aquélla tenga o no derecho a alguno de los beneficios que establece dicho régimen, el rechazo de la suplencia equivaldría a prejuzgar que no lo tiene, con lo que se renuncia de antemano a la posibilidad de descubrir la verdad jurídica y, en segundo, porque un beneficiario del trabajador se asimila a éste para efectos de la mencionada disposición."

**(3) ¿Cuál es el resultado del análisis de regularidad constitucional del requisito de la «dependencia económica» para afiliar a ascendientes al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, dada su específica forma de regulación?**



111. En los apartados que anteceden, se justificó que el precepto impugnado forma parte de un *sistema normativo complejo* –dada su regulación en torno al requisito de afiliación de ascendientes consistente en la dependencia económica con la persona derechohabiente–, así como la procedencia de la *suplicancia de la queja deficiente* en la problemática jurídica que nos ocupa.

112. Por lo que ahora resulta procedente que este Pleno de Circuito determine el resultado del análisis de regularidad constitucional de la citada regulación en torno al referido requisito; para lo cual es necesario dilucidar, en primer término, **(3.1)** si la exigencia relativa a la acreditación de la *dependencia económica* del ascendiente pretense beneficiario es, *per se*, constitucional o no, en relación con el derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 123, apartado B), fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal; y, en caso afirmativo, **(3.2)** determinar si su definición legal y la forma en que se exige la acreditación de dicha dependencia económica en el sistema normativo complejo de Pensiones Civiles del Estado, vulnera o no los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional; y/o **(3.3)** si es jurídicamente factible realizar una interpretación conforme de dicho sistema normativo, a fin de hacerlo compatible con los citados derechos fundamentales.

### **3.1. ¿El requisito relativo a la dependencia económica del ascendiente pretense beneficiario al servicio médico asistencial de un instituto de seguridad social es, *per se*, inconstitucional?**

113. A fin de responder dicha interrogante, es necesario precisar que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional,<sup>20</sup> dispone como

<sup>20</sup> **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

"...

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

"...

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

"...

**"d)** Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley."



base mínima del derecho humano a la seguridad social, que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

114. Es decir, se trata de una prerrogativa de índole social que no es absoluta, sino que se encuentra limitada a los casos y en la proporción que disponga la norma general reglamentaria.

115. Además, el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal,<sup>21</sup> faculta a las Legislaturas Estatales a regular las relaciones laborales entre los organismos públicos descentralizados locales y sus trabajadores, de acuerdo al artículo 123 constitucional.

116. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2012980, que dice:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Mu-

<sup>21</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"...

**VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."



nicipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."

117. En esa tesitura, el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua,<sup>22</sup> establece que el padre y la madre del asegurado podrán ser sus beneficiarios para acceder al servicio médico cuando acrediten **depender económicamente** del trabajador.

118. En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de mayo dos mil veinte,<sup>23</sup> resolvió la **acción de inconstitucionalidad 91/2018**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren **dependido económicamente** del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*"; en cuya ejecutoria determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

<sup>22</sup> **Artículo 25.** Son beneficiarios de los asegurados para efectos de la presentación de los servicios médicos.

"...

**VII.** El padre y la madre, cuando dependan económicamente del asegurado incluyendo a los adoptantes que acrediten tal circunstancia;

"...

"En todos los casos, salvo el de la cónyuge, deberá acreditarse que los beneficiarios dependen del asegurado y que no tiene derecho por sí mismo a las prestaciones del presente reglamento."

<sup>23</sup> <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29874>





"...no basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre del afiliado o pensionado– para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado o jubilado, sino que el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, a razón precisamente de que en algún momento de la vida del servidor público afiliado o pensionado la persona que tiene derecho a recibir los beneficios de seguridad social hubiese tenido un vínculo de **dependencia económica** con el afiliado o pensionado.

"Máxime que, como se observa del parámetro constitucional que reconoce el derecho de seguridad social, claramente se establece como parte del principio de la previsión social la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los **dependientes** de los titulares del derecho a la seguridad social.

"...

**"De suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social,** y así se reconoce expresamente en la base mínima que convencionalmente se ha establecido para este derecho, es decir, el contenido del derecho a la seguridad social **sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia económica** ante el caso de muerte del titular del derecho y **beneficios de seguridad social,** y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que solo así se puede garantizar el **bienestar familiar finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.**

"Requisito que incluso forma parte del contenido del derecho de la seguridad social, según está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, 'Protocolo



de San Salvador', en el artículo 9.1 mismo dispone<sup>24</sup> que en caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus **dependientes**.

"...

"De ahí, la razonabilidad de cubrir ante la contingencia de muerte la necesidad de quienes hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, máxime que **la condición de dependencia económica resulta en una medida razonable, proporcional y transparente**, como se corrobora en los siguientes razonamientos.

"En efecto, derivado de que en el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social se reconoce como principio, que la previsión social está destinada a proteger a la familia y a los **dependientes** para que ante ciertas contingencias se procure la supervivencia de esas personas a cuyo sostén contribuyó el trabajador fallecido, es claro que *prima facie* se puede concluir que **la dependencia económica resulta una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social**.

"Ello es así, porque el destino y finalidad principal de la previsión social bajo el diseño de un sistema de reparto financiero pretende en suma garantizar, resguardar y amparar el sostenimiento de las familias para su subsistencia, así como el otorgamiento de **servicios básicos** para su bienestar como el servicio de **salud**, vivienda y protección ante la enfermedad y la vejez, o **cualquier otra contingencia que perjudique el ingreso familiar**, como es la muerte de quien aporte todo o parte del sostenimiento de los miembros del entorno familiar y de apoyo.

"Luego, que el Legislador Local, en uso de la libertad legislativa que deriva del propio apartado B del artículo 123 constitucional, estableciera como requisito

---

<sup>24</sup> **Artículo 9.**

"Derecho a la seguridad social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus **dependientes**."



a la transmisión de derecho de seguridad social la verificación de la **dependencia económica** de las personas establecidas en el último orden de prelación para recibir los beneficios de seguridad social, a causa de muerte del titular del derecho a la seguridad social, **no contraviene los principios de previsión social, porque dicho requisito**, si bien restringe el derecho de recibir una pensión a causa de muerte del titular, **constituye una restricción que encuentra una finalidad constitucionalmente válida e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social: el bienestar de los dependientes.**

"En efecto, al correr el test de proporcionalidad a fin de verificar si la restricción encuentra una justificación constitucional, este Tribunal Pleno encuentra que establecer como **restricción a la transmisión de los derechos de seguridad social el demostrar la dependencia económica se constituye como un requisito que persigue una finalidad válida y compatible con el derecho a la seguridad social**, máxime que esta finalidad se reconoce expresamente en el contenido y alcance que deriva del parámetro de regularidad constitucional.

"Luego, dicho requisito que cumple con una **finalidad constitucionalmente válida**, en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destinan al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, el auxilio de las personas que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte del servidor público. Por lo que la medida que condiciona el entregar la pensión por muerte al padre y/o madre que hubiesen sido dependientes económicos del servidor público fallecido constituye una medida que persigue una **finalidad constitucional válida** bajo los principios de previsión social.

"Además, la medida legislativa resulta **idónea** para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue. Lo que se explica, porque al considerar la **dependencia económica** ante la falta de beneficiarios en el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público, **se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social**, porque dada la multiplicidad de conformación de un entorno familiar en el que no necesariamente por razón de lazos filiales se establecen dependencias apoyo y solidaridad, con motivo de las distintas formas en que los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones inter-subjetivas que establecen una familia dentro de un mismo domicilio o bien



relaciones afectivas con dependencias no sólo emocionales sino también económicas, **es que interesa más a la consecución de los fines que emanan del principio de previsión social el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social**, que el grado de filiación entre las personas, de ahí que la medida resulta idónea.

"Aunado que la misma es **necesaria** en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social. Y especialmente, porque la misma resulta **proporcional en sentido estricto**, en la medida que no restringe desproporcionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Colima.

"Además este Tribunal Pleno estima que la porción normativa **no condiciona el demostrar una dependencia económica total** para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso que 'hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado', deriva que **la dependencia económica incluso puede ser parcial**, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la ley impugnada, **por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas**.

"Razón por la cual la condicionante establecida por el legislador del Estado de Colima resulta proporcional, en tanto permite que los derechos de seguridad social se transmitan ante la **dependencia económica** que ocurrió en vida del pensionado, lo que sí viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y con ello a cumplir con el objetivo toral de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes sin importar hubiese sido total o parcial.

"Esto es, la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron **dependientes económicos (de forma total o parcial)** del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, lo que corrobora la proporcio-



nalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que **en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso los ascendientes pueden gozar de otra pensión de seguridad social derivada de la cotización al sistema de previsión social propio o de otra persona**, es decir **bajo una financiación diferente**, lo que implica que los ascendientes **pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica** para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente, en tanto la condición que ha establecido el legislador de Colima **es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial.**

"Es así que este Tribunal Pleno encuentra que la condición que establece la porción normativa impugnada relativa a que el padre y/o madre hubiesen **dependido económicamente del descendiente** fallecido para tener derecho a recibir la pensión por muerte, resulta **constitucional** a la luz de los principios de previsión social, en tanto como se analizó supera el test de proporcionalidad; y de forma destacada porque encuentra coherencia en los fines que persigue el derecho a la seguridad social, sin que contradiga las bases mínimas que se han establecido en el parámetro de regularidad constitucional, máxime que expresamente se contempla la dependencia económica como característica de los beneficiarios para favorecer a los individuos que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte de un trabajador del Estado.

"...

"Máxime que, como se ha reiterado, la pensión por causa de muerte no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es **garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los dependientes o quienes sufran directamente la contingencia de la falta de recursos** después de acaecida la muerte del trabajador; así el disfrute de **ese derecho busca hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares y/o dependientes del trabajador o pensionado fallecido.**



"...

**"Lo que corrobora que la condicionante de dependencia económica para la transmisión de derechos de seguridad social se prevé como medio idóneo en diversos campos que corresponden al derecho social, al reconocer en favor de los dependientes económicos, el derecho a recibir los beneficios derivados de las normas que lo regulan.**

"...

"Y, especialmente, porque como se ha venido corroborando a lo largo de este análisis no se transgreden las bases mínimas que establece el contenido del derecho a la seguridad social de acuerdo al parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce que la **dependencia económica** de la cónyuge o los hijos puede condicionar el goce de la pensión en el rubro de sobrevivencia, luego es que incluso la medida diseñada por el legislador de Colima no atenta contra la obligación del Estado Mexicano de garantizar los pisos mínimos establecidos para el goce de derechos humanos y por el contrario se verifica que incluso se amplía el criterio de protección al contemplar a sujetos diversos para constituirse como beneficiarios de una pensión por sobrevivencia, lo cual resulta acorde con el principio de progresividad."

119. De la transcripción que antecede se desprende, en esencia, lo siguiente:

- 120. No basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre del afiliado o pensionado– para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado, sino que es razonable y justificado que sea destinado a quienes tengan un vínculo de **dependencia económica** con el afiliado.

- 121. La previsión social pretende satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los **dependientes** de los titulares del derecho a la seguridad social.



- 122. El contenido del derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de **dependencia económica**.

- 123. El citado requisito (dependencia económica) supera un test de proporcionalidad en sentido amplio y, por ende, es una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social.

- 124. Lo anterior, debido a que sigue una **finalidad constitucionalmente válida** e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social, a saber, el bienestar de los dependientes.

- 125. La citada medida es **idónea** para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue, pues los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones intersubjetivas que establecen una familia, con dependencias no sólo emocionales sino también económicas, por lo que interesa más el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social, que el grado de filiación entre las personas.

- 126. La medida es **necesaria**, toda vez que no existe otra medida alternativa que garantice de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes; y resulta **proporcional** en sentido estricto, ya que no restringe desproporcionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión.

- 127. La porción normativa **no condiciona el demostrar una dependencia económica legal y total** para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que puede ser, incluso, **parcial**, por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, esto es, *de facto*, acorde a dichas reglas.

- 128. Es válido que los derechos de seguridad social se transmitan ante la dependencia económica con el pensionado, con lo que se mejora el bienestar de los ascendientes y con ello se cumple el objetivo toral de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes.



129. En esa tesitura, este Tribunal en Pleno advierte que si bien es cierto que dichas razones van encaminadas específicamente a la obtención de una pensión de viudez, lo cierto es que su *ratio decidendi* resulta aplicable por identidad jurídica con el caso en concreto, toda vez que se trata de un asunto en el que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó la regularidad constitucional del requisito de la *dependencia económica* de los pretensos beneficiarios para acceder a la prerrogativas mínimas de seguridad social, entre las cuales no solamente se encuentra la pensión por sobrevivencia, sino también el servicio médico y medicinas, entre otras.

130. En la inteligencia de que para el pago de una pensión por sobrevivencia, el tema de la dependencia económica del pretense beneficiario es de mayor relevancia, por referirse a la falta de recursos que ese dependiente sufrirá ante el deceso del trabajador, y por supuesto en el entendido de que el trabajador ya no realizará cotizaciones o aportaciones, además, de que se actualizarán erogaciones simultáneas y permanentes hasta el deceso del beneficiario.

131. No así para el caso de la prestación de servicio médico y acceso a medicinas, para ascendientes de derechohabientes que dependen económicamente de éstos, dado que no se trata necesariamente de erogaciones periódicas y continuas, simultáneas en diversas instituciones de seguridad social, y sin dejar de lado que el trabajador asegurado continuará cotizando y aportando al fondo de seguridad social.

132. De ahí que dichas razones son trasladables *–mutatis mutandis–* al asunto que nos ocupa, con base en las cuales es posible concluir que el artículo 25, fracción VII y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, en su porción relativa a la **dependencia económica** del ascendiente pretense beneficiario, analizado aisladamente, **no es violatoria** *–per se–* del derecho humano de seguridad social, reconocido en el numeral 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, ya que, como se adelantó, dicho requisito ha sido **validado** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como condicionante para que los familiares del trabajador accedan a las prerrogativas de la seguridad social, siempre y cuando se trate, al menos, de una dependencia parcial (no absoluta) y *de facto*, en oposición a legal.





133. Por lo que, en todo caso, lo procedente es analizar la forma en que se define y se acredita dicha *dependencia económica* en el resto del sistema normativo complejo aplicable, para determinar si se trata de una dependencia de índole (i) absoluta y legal, o una (ii) incluso parcial y *de facto*, así como establecer si esa sobrerregulación introduce requisitos que terminan siendo discriminatorios por atender a categorías sospechosas relacionadas con el estado civil y de salud, así como la condición social de las personas.

### **3.2. Delimitado lo anterior, ¿La forma en que se exige la acreditación de la citada dependencia económica en el sistema normativo en estudio, vulnera los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional?**

134. Como se adelantó, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, dispone como base mínima del derecho humano a la seguridad social, que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

135. Es decir, se trata de una prerrogativa de índole social que no es absoluta, sino que se encuentra limitada a los casos y proporción que disponga la norma general reglamentaria; empero, la libertad configurativa de las autoridades materialmente legislativas se encuentra limitada por los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación que operan de manera transversal a los demás derechos humanos, y –en el particular– a las disposiciones que prevé el numeral 123 constitucional, en materia de seguridad social.

136. Apoyan lo anterior, las jurisprudencias 2a./J. 68/2013 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.), de la Segunda y Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registros digitales: 2003792 y 2009405, respectivamente, que dicen:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el



Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional."

"LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL. Si bien los Congresos Estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado. La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado."

137. Precisado lo anterior, en el apartado previo se validó la razonabilidad del requisito de *dependencia económica* exigido a los beneficiarios para acceder a la seguridad social, siempre y cuando ésta sea, al menos, parcial y *de facto*, en oposición a absoluta y legal.

138. De ahí que ahora procede analizar la definición legal de *dependencia económica* contenida en el sistema normativo complejo en estudio; y, luego,



escudriñar la forma en que se exige su acreditación, a fin de determinar su regularidad constitucional o no.

139. Así, el artículo 17, fracción I, del Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua,<sup>25</sup> define a la dependencia económica como *la subordinación económica plena y total del posible beneficiario con el asegurado, relación en virtud de la cual, el primero carece de los medios de subsistencia mínimos necesarios para mantenerse con vida y subsistir por sí solo, necesitando íntegramente del trabajador asegurado para poder vivir.*

140. En esa tesitura, dicha definición de *dependencia económica*, al ser **plena, total y legal**, primero, es contraria al derecho humano de seguridad social de los familiares de los trabajadores –en su vertiente de acceso al servicio médico–, reconocido en el citado artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, ya que es **inversa** a la dependencia económica **parcial y de facto** que validó nuestro Más Alto Tribunal en la transcrita acción de inconstitucionalidad 91/2018.

141. Precisado lo anterior, del sistema normativo complejo en estudio se desprende que la forma de acreditar dicha **dependencia económica** (plena, total y legal) es a través de un **estudio socioeconómico** –mediante una entrevista– realizada por un trabajador social de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

142. Para lo cual, se exige que el ascendiente pretenso beneficiario allegue los siguientes documentos: (1) acta de nacimiento del asegurado; (2) último comprobante de pago del asegurado; (3) acta de nacimiento de los padres del asegurado; (4) **acta de matrimonio de los padres**; (5) acta de defunción en caso de que uno de los dos haya fallecido; (6) acta de divorcio, en su caso; (7)

<sup>25</sup> "Artículo 17. ...

"I. La dependencia plena del asegurado, entendiéndose por ésta como la subordinación económica plena y total del posible beneficiario hacia con el asegurado, relación en virtud de la cual, el primero carece de los medios de subsistencia mínimos necesarios para mantenerse con vida y subsistir por sí solo, necesitando íntegramente del trabajador asegurado para poder vivir."



**certificado de inexistencia de matrimonio posterior del padre o de la madre, de ser el caso; (8) credencial de elector del asegurado y de los padres; (9) inscripción de persona física sin actividad económica o constancia de situación fiscal de cada uno de los padres ante el Servicio de Administración Tributaria; (10) copia del CURP de cada uno de los padres; (11) certificado de inexistencia o existencia de propiedades a nombre de los padres en el Registro Público de la Propiedad; y (12) constancias de no vigencia/afiliación al IMSS, ISSSTE, ICHISAL, IMPE y/o SMM a nombre de los padres del asegurado.**<sup>26</sup>

143. Además, los ascendientes pretensos beneficiarios menores de 65 –mujer– y 75 –hombre– años deberán someterse a dos **valoraciones médicas** por personal de salud de Pensiones Civiles del Estado.<sup>27</sup>

144. Realizado lo anterior, el trabajador social valora los citados requisitos y emita una opinión respecto a la acreditación o no de la **dependencia plena**, para lo cual es indispensable que el o los posibles beneficiarios **no cuenten con derecho a alguna prestación derivada de la seguridad social** o a exigirla y el resultado de su **condición de salud**; con base en la cual, a la postre, el jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia emite la determinación final de la procedencia o no de la solicitud de afiliación.

145. Precisado lo anterior, ahora es necesario determinar si la definición de *dependencia económica* –total y plena–, así como la forma en que se exige su acreditación, es violatoria o no de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional.

146. Así, los citados derechos fundamentales permean todo el ordenamiento jurídico, por lo que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio es, *per se*, incompatible con ésta. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

<sup>26</sup> **Artículo 3** ibídem.

<sup>27</sup> **Artículo 15** ibídem.



147. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada que afecte el ejercicio de un derecho humano.

148. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital: 2012594, que dice:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."

149. Luego, las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por, entre otros ejes, el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el entendido de que para ejercer dicho análisis debe existir un **parámetro o término de comparación** para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho,



produzcan como efecto de su aplicación (i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o (ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.

150. Asimismo, de conformidad con el citado artículo 1o. de nuestra Carta Magna,<sup>28</sup> está prohibida toda discriminación motivada por una categoría sospechosa, entra las que destacan –de manera enunciativa– el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la **condición social**, las **condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el **estado civil** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

151. En esa tesitura, la razón de tener un catálogo de "categorías sospechosas" es resaltar de manera enunciativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características; como por ejemplo, las categorías de sexo, **salud**, raza, color, **estado civil**, origen nacional, opiniones políticas, posición económica o cualquier otra **condición o situación social**, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas Constituciones.

152. Apoya lo anterior, la tesis 1a. CCCXV/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2010268, que dice:

"CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. La razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las perso-

---

<sup>28</sup> "Artículo 1o. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



nas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características. Así por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas Constituciones. Ahora bien, con el paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las Constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos, la jurisprudencia convencional y constitucional ha incluido, por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa. Por otro lado, diversas Constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil –o el estado marital–.

153. En el contexto de las precisiones destacadas, del sistema normativo conformado por la particular regulación para que un ascendiente sea considerado en forma legal, plena y absoluta como dependiente del trabajador asegurado y se le afilie al citado servicio médico, se obtiene la existencia de una sobrerregulación altamente restrictiva que termina introduciendo distinciones entre las personas pretensas beneficiarias, con motivo de su estado civil y de salud, así como por su condición social, las cuales son las siguientes:

Sistema normativo para afiliar a ascendientes en P.C.E.	
<u>SÍ</u> se permite su afiliación <sup>29</sup>	<u>NO</u> se permite su afiliación
1. Ascendientes que <b>sí dependen económicamente</b> en forma <b>plena y total</b> del asegurado. <sup>30</sup>	1. Ascendientes que <b>no dependen económicamente</b> en forma <b>plena y total</b> del asegurado (sino en forma parcial).
2. <b>No</b> contar con <b>afiliación</b> vigente en otra institución de seguridad social. <sup>31</sup>	2. <b>Contar</b> con afiliación vigente en otra institución de seguridad social

<sup>29</sup> Las distinciones 2, 3, 4, 5 y 6 se insiste, son verdaderos requisitos exigibles para la realización del estudio socioeconómico para acreditar la dependencia económica con el trabajador.

<sup>30</sup> **Artículo 25**, fracción VII y último párrafo, del reglamento reclamado.

<sup>31</sup> Ídem.



<b>3. Inexistencia de matrimonio</b> posterior al –en su caso– divorcio entre los ascendientes del asegurado. <sup>32</sup>	<b>3.</b> Existencia de <b>matrimonio</b> posterior al –en su caso– divorcio entre los ascendientes del asegurado.
<b>4.</b> No gozar de buena condición de <b>salud</b> .	<b>4.</b> Gozar de buena condición de <b>salud</b> .
<b>5.</b> No contar con <b>propiedades</b> inscritas en el R.P.P.	<b>5.</b> <b>Contar con propiedades</b> inscritas en el R.P.P.
<b>6.</b> No tener <b>registro</b> ante autoridad hacendaria con <b>actividad económica</b> .	<b>6.</b> <b>Tener registro</b> ante autoridad hacendaria con <b>actividad económica</b> .

154. Distinciones que se obtienen de los documentos exigidos para la realización del estudio socioeconómico, los cuales se erigen como **verdaderos requisitos**, sin los cuales no resulta factible la realización de dicho estudio para acreditar la dependencia económica y, por ende, no se logra la pretendida afiliación del ascendiente beneficiario.

155. Y de los cuales se obtiene una razonable y fuerte **presunción** en el sentido de que si el ascendiente pretenso beneficiario (i) cuenta con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) goza de "buena condición de salud";<sup>33</sup> (iii) tiene propiedades registradas a su nombre; (iv) está registrado ante la autoridad hacendaria con actividad económica y/o (v) contrajo nuevamente matrimonio después de que se disolvió su vínculo con del diverso ascendiente, la afiliación deviene **improcedente**.

156. En esa tesitura, las distinciones **#1, #2, #5 y #6**, se basan en las **condiciones socioeconómicas** del ascendiente pretenso beneficiario –como su posición económica, que forma parte de su condición social– al exigir la comprobación de la **dependencia económica plena y total** con el asegurado, para lo cual se le exige, además, que no cuente con una afiliación vigente a una diversa institución de **seguridad social**, carezca de propiedades inmobiliarias y esté registrado con actividad económica.

<sup>32</sup> **Artículo 3** del manual reclamado.

<sup>33</sup> Según las valoraciones médicas realizadas por personal de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.





157. Mientras que la distinción **#3** tiene sustento en una condicionante en torno al **estado civil** de los ascendientes pretensos beneficiarios, al exigir la inexistencia de un matrimonio posterior a la disolución del primero, en su caso, entre los ascendientes del asegurado; es decir, se refuerza al estereotipo relativo a que, al haber contraído nuevamente matrimonio, debe depender económicamente de su pareja, no de su hijo o hija asegurada; igualmente, el exigir el acta de matrimonio de los padres, se distingue arbitrariamente a algún trabajador cuyos padres no contrajeron matrimonio.

158. Por su parte, la distinción **#4** tiene sustento en una condicionante en torno a la condición de **salud y edad** del ascendiente pretense beneficiario, pues si tienen menos de 75 (hombre) y 65 (mujer) años, deben someterse a dos valoraciones médicas, a fin de determinar si su estado de salud es acorde con una dependencia total y absoluta con el asegurado. Es decir, opera bajo la fuerte presunción de que al contar con buena condición de salud y encontrarse en cierto rango etario (menor de 65 y 75 años, respectivamente), no es compatible una dependencia económica con el asegurado.

159. De ahí que las distinciones en estudio tienen fundamento en las **categorías sospechosas** de condición socioeconómica, estado civil y condición de salud, según el caso.

160. Pues no se trata propiamente del tema de la dependencia económica *de facto*, sino de no tener propiedades, actividad económica registrada, un segundo matrimonio, no gozar de buena salud y no estar afiliado a un diverso instituto de seguridad social, siendo que el análisis desplegado **se limita al servicio médico**, es decir, no implica el acceso a prestaciones de seguridad social, tales como pensiones, jubilaciones o prerrogativas económicas (préstamos o créditos), sino únicamente un servicio médico asistencial en torno a medicamentos y atención médica.

161. Apoya lo anterior, la tesis 1a. XVII/2022 (11a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2024787, que dice:

"DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. EL TÉRMINO DE COMPARACIÓN CUANDO SE IMPUGNEN CATEGORÍAS



LEGALES QUE IMPLICAN DISTINCIONES, REQUIERE NO SÓLO HACER PATENTES LAS DIFERENCIAS FORMALES PREVISTAS EN LA CATEGORIZACIÓN LEGAL, SINO ANALIZAR SI ÉSTAS ENCUENTRAN UNA JUSTIFICACIÓN MATERIAL O SUSTANTIVA.

"Hechos: Personas solicitantes de la condición de refugiado en México promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la negativa de la autoridad de proporcionarles una Clave Única de Registro de Población (CURP). En el proceso alegaron la inconstitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración por considerar que categorizarles como visitantes por razones humanitarias –y no así como residentes temporales– es discriminatorio; el Juez de Distrito del conocimiento negó el amparo solicitado, ante lo cual los quejosos interpusieron recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que cuando el problema jurídico implique determinar si dos personas o grupos de personas son lo suficientemente similares para reclamar, *prima facie*, un trato igual en una categorización legal o lo suficientemente distintas para justificar o, incluso, exigir un trato diferenciado, los y las juzgadoras, en su análisis de igualdad, no sólo deberán hacer patentes las diferencias formales previstas en la categorización legal, sino que deberán analizar si éstas encuentran una justificación material o sustantiva.

"Justificación: Conforme a la jurisprudencia de esta Primera Sala 1a./J. 44/2018 (10a.), de rubro: 'DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.', antes de proceder con el estudio de igualdad se deberá proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar un trato diferenciado que produzca como efecto de la aplicación de la norma una ruptura de esa igualdad, al provocar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Sin embargo, cuando se alegue que las distinciones presentes en categorías legales (como las calidades migratorias) son injustificadas, este parámetro o término de comparación no podrá determinarse únicamente atendiendo a las instituciones y características que el orden jurídico impone a cierto grupo de



personas, pues puede ser el caso que sea precisamente la categorización normativa específica la que, dadas las situaciones de hecho, ocasiona el trato o los efectos discriminatorios impugnados. Por lo tanto, cuando se le presente al juzgador o juzgadora un estudio de igualdad por alguna diferenciación que, de manera implícita o explícita, realiza una norma, no basta plantear el término de comparación haciendo uso de una de las diferencias formales que plantea la ley a ciertas características, sino que se debe estudiar la propia razonabilidad de esas categorizaciones, para lo cual se debe proceder con el análisis de igualdad. Esto cobra especial relevancia en la materia migratoria, pues las categorías de estancia en gran medida ordenan, conforman y definen al fenómeno."

162. En ese orden de ideas, ahora es necesario dilucidar si dichas distinciones resultan discriminatorias o no, para lo cual es necesario realizar un test de igualdad bajo un **escrutinio estricto**, al estar de por medio las citadas categorías sospechosas, las cuales están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad, por lo que su aplicación únicamente se justifica cuando obedezcan a un criterio razonable bajo escrutinio estricto.

163. Apoyan lo anterior, las jurisprudencias 1a./J. 66/2015 (10a.) y 1a./J. 37/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima y Novena Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registros digitales: 2010315 y 169877, respectivamente, que dicen:

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe



que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello."

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el refe-



ruido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."

164. En dicho test (escrutinio estricto) se debe examinar **(1)** si las distinciones basadas en categorías sospechosas cumplen con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; **(2)** si están estrechamente vinculadas con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, por último **(3)** que sean las medidas menos restrictivas posibles para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

165. Lo anterior, en términos de las jurisprudencias P./J. 10/2016 (10a.) y 1a./J. 87/2015 (10a.), del Pleno y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registros digitales: 2012589 y 2010595, respectivamente, que dicen:

"CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."

166. En el entendido de que basta la insatisfacción de alguno de dichos requisitos para concluir que la distinción contenida en la norma deviene inconstitucional.

167. Atento lo anterior, se procede a desarrollar dicho test respecto a las distinciones destacadas.

### **(1) ¿Las distinciones basadas en las categorías sospechosas cumplen con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional?**

168. En esta grada no basta que se exija simplemente –como se haría en un escrutinio ordinario– que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, sino que debe perseguir un **objetivo constitucionalmente imperioso**; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

169. En ese orden de ideas, en primer lugar es necesario establecer categóricamente que **no existe ninguna disposición de rango constitucional** que establezca como finalidad constitucionalmente importante restringir la seguridad social bajo un criterio de condición socioeconómica, de salud y estado civil.



170. Sino que, por el contrario, el artículo 123, apartado B, fracción XI, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la **seguridad social (i)** cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; así como que **(ii)** los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

171. Por otro lado, la protección de la **salud** es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud –tanto individual como social–. Así, la faceta social o pública del **derecho a la salud** consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.<sup>34</sup>

172. En esa tesitura, las distinciones normativas en estudio, consistentes en **(i)** contar con una afiliación vigente a diversa institución de seguridad social; **(ii)** gozar de "buena condición de salud"; **(iii)** tener propiedades registradas; **(iv)** estar dado de alta ante la autoridad hacendaria con actividad económica y/o **(v)** contraer nuevamente matrimonio después de que se disolvió su vínculo con del diverso ascendiente, **no cumplen** con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

173. Pues, por una parte, el hecho de que se cuente con alguna propiedad inmobiliaria; se esté dado de alta ante la autoridad hacendaria con actividad económica o el ascendiente pretenso beneficiario se (sic) casado con una diversa persona a la del diverso ascendiente, **no** constituyen razones válidas para restringir el acceso al servicio médico asistencial, **ni** generan certidumbre en el sentido de que no se depende económicamente del hijo asegurado.

<sup>34</sup> Al respecto, se cita la jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2019358, de rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL."



174. De igual manera, el hecho de que el ascendiente goce de buena salud, **tampoco** implica que no deba depender económicamente del asegurado, pues para acreditar dicho requisito no es determinante su condición de salud y/o edad.

175. Razones por las cuales las citadas distinciones normativas **no** superan la primera grada del test de igualdad en escrutinio estricto.

176. **No obstante lo anterior** –a pesar de resultar innecesario desde un punto de vista técnico-jurídico–, este Pleno de Circuito estima conveniente abordar las dos gradas restantes del test de igualdad, a fin de dotar de mayor claridad argumentativa a la presente resolución, en torno a la inconstitucionalidad de las citadas distinciones.

## **(2) ¿Las distinciones normativas están estrechamente vinculadas con una finalidad constitucionalmente imperiosa?**

177. En esta grada se debe determinar si la medida legislativa está directamente conectada o no con la consecución de algún objetivo constitucional, para lo cual, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

178. En esa tesitura, **tampoco se satisface la grada en estudio**, ya que el hecho de que se restrinja la afiliación a ascendientes con base en las citadas distinciones, no abona directamente a la consecución de unas finanzas públicas sanas, pues éstas se refieren a su buena administración, planeación y uso de los recursos públicos, y no propiamente a la necesidad de restringir el acceso de familiares de trabajadores a la asistencia médica y medicinas, al tener mucha mayor relevancia la forma en que se usa y dispone de la hacienda pública, en lo referente a pensiones y uso de los fondos de seguridad social por parte del Estado con fines diversos, entre otros, por citar algunos ejemplos.

## **(3) ¿Las distinciones normativas son las medidas menos restrictivas posibles para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional?**





179. Por último, en la presente grada es menester determinar si las distinciones normativas son las medidas menos restrictivas posibles para conseguir, en su caso, una finalidad viable desde el punto de vista constitucional.

180. Grada que **tampoco se satisface**, debido a que existen diversas medidas que son menos lesivas desde un punto de vista constitucional, pues la autoridad materialmente legislativa pudo optar por exigir mayores cuotas o aportaciones a los patrones equiparados y trabajadores derechohabientes que optaran por afiliarse a sus ascendientes al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, en vez de restringir o condicionar su acceso a la acreditación de una dependencia económica absoluta con el trabajador, estado de salud y/o estado civil; alternativa que, definitivamente, sería menos lesiva que las distinciones en estudio.

181. En consecuencia, las citadas distinciones (situación social, estado civil y condición de salud) **no superan el test de igualdad bajo un escrutinio estricto** y, por ende, vulneran el principio de **igualdad y no discriminación**, reconocido en el artículo 1o. constitucional.

182. En otro orden de ideas, la distinción consistente en que el ascendiente pretenso beneficiario no cuente con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social, deviene **inconstitucional dadas las razones antes desarrolladas**, no solamente por introducir distinción injustificada con base en la esfera de derechos de una persona, cuando ésta ya tiene incorporada la prerrogativa de atención médica por parte de diversa institución de seguridad social, por diferente vínculo u origen, sino porque esta restricción ni siquiera supera un test de escrutinio ordinario, es decir, de proporcionalidad en sentido amplio, en relación con la restricción al derecho a la seguridad social.

183. Esto es así, porque en la misma **acción de inconstitucionalidad 91/2018**, antes reseñada, aun bajo el análisis de un test de proporcionalidad en sentido amplio, no de escrutinio estricto y referido no al servicio médico, sino al otorgamiento de una pensión por muerte del trabajador asegurado, en el que como se ha venido sosteniendo, el tema de la dependencia económica del pretenso beneficiario es de mayor relevancia, por referirse a la falta de recursos que ese dependiente sufrirá ante el deceso del trabajador, y por supuesto en el



entendido de que el trabajador ya no realizará cotizaciones o aportaciones, además, que se actualizarán erogaciones simultaneas, la Suprema Corte realizó el **análisis de la porción normativa que exige para el goce de una pensión que los ascendientes no gocen de otra pensión de seguridad social cualquiera que sea su fuente y naturaleza.**

**184. Porción normativa que invalidó por considerarla inconstitucional, en los términos de la siguiente transcripción:**

"...Respecto a esta condicionante, la Comisión actora argumenta que la restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social en las bases mínimas que se han reconocido, lo cual ha sido corroborado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 19, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social; por ende, es un deber garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no sólo de la persona asegurada, sino también de sus familias ante la actualización de contingencias como la muerte de quien aportaba recursos al sostenimiento familiar.

"En efecto, entre las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se establece que los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque esa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

"Por lo que, ante esa condicionante que estableció el legislador de Colima, **se vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión**



**por causa de muerte de éste cuando estén recibiendo una pensión propia, en tanto que el hecho de que sean beneficiarios por otro origen de una pensión de seguridad social no impide el que sean beneficiarios de una pensión de distinta fuente, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.**

"El concepto de invalidez formulado resulta fundado, en tanto, como se desarrolló en el apartado correspondiente al contenido del derecho a la seguridad social y la previsión social, tienen por objeto garantizar la tranquilidad de las familias de los trabajadores del Estado ante ciertas contingencias tal como el fallecimiento de quien fungía como sostén familiar. Además, de acuerdo con la observación general número 19 del Comité de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

"Por lo que **la condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, sí constituye *prima facie* una restricción al derecho de la seguridad social**, por lo que debe analizarse si dicha restricción encuentra cabida en un análisis de regularidad constitucional al tener una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión.

"Lo que este Tribunal Pleno estima no ocurre, porque el requisito de no poseer una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que impone el legislador de Colima para restringir el derecho de la madre y/o padre de recibir la pensión por muerte de su hija o hijo fallecido, **no encuentra una razonabilidad en la finalidad de la previsión social, sino por el contrario, atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar, existe una coherencia de gozar simultáneamente de dos o más pensiones de seguridad social cuya fuente es distinta cuando éstas benefician al mismo entorno familiar.**



"Especialmente, porque uno de los aspectos fundamentales de las garantías sociales, en cualquier régimen de seguridad social, es el derecho a la jubilación, que se encarga de garantizar que el trabajador que ha prestado sus servicios por determinado número de años y haya llegado a cierta edad, cuente con una pensión cuando su vida laboral finalice. Máxime que dicha prestación, como se afirmó, **no es una concesión gratuita**, pues se sostiene con las aportaciones que el pensionado realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

"Por tanto, el beneficio de una pensión ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público, primeramente porque tal y como lo alega la Comisión actora, el artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, permite la compatibilidad de dichas pensiones, precisamente en la lógica que una pensión propia es compatible con la transmitida por causa de muerte.

"Compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

"Máxime que no hay que pasar por alto que la pensión por muerte tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia y de los dependientes quienes sobreviven al servidor público, esto es, lo que se protege es la contingencia de pérdida de recursos ante el riesgo de la muerte del trabajador, pensionado quien fuera sostén familiar o individual del beneficiario; y la pensión por jubilación protege la vida digna del trabajador en la etapa de retiro de su actividad laboral.



"Por ello, se reiteran en lo conducente los criterios de la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>35</sup> en el sentido de que el disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, pues en caso de gozar de dos pensiones de distinto origen, ello actualiza un supuesto que se encuentra orientado a proteger el bienestar y la tranquilidad de la familia ante el fallecimiento del servidor público, lo cual lo hace acorde con los principios de previsión social.

"No es óbice a esta conclusión la justificación que ofreció el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que la razón de emitir la Ley de Pensión para los Servidores Públicos del Estado de Colima, tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, en tanto que no existía un ordenamiento que unificara el sistema de seguridad social del Estado, sino que se advertían distintas regulaciones vía reglamentos, convenios, normativas municipales o sectoriales y en algunas disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Colima aplicable a cierto tipo de relaciones burocráticas, que ocasionó que esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, convivía con el sistema de la Ley del Seguro Social, en la que Municipios y entidades de gobierno se encontraban en el régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, ocasionando un doble gasto en los recursos del Estado de Colima.

**"En tanto que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores del Estado de Colima, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación cons-**

<sup>35</sup> Ver tesis 2a. XXX/2011 (9a.), de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

Y tesis de jurisprudencia: 1a./J. 66/2009, de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."



**titucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria estatal, lo que no ocurre en el caso**, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente porque la base mínima de seguridad social establece que la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.

"Bajo esos parámetros y bases mínimas, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: 'y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social', contraviene la garantía de seguridad social establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al restringir el derecho a percibir la pensión por muerte del descendiente fallecido, en tanto la pensión por muerte es compatible con otro tipo de pensiones del mismo régimen de seguridad social del Estado de Colima y de cualquier otro régimen de seguridad social, porque en cualquier caso provienen de un origen y financiamiento distinto.<sup>36</sup>

"En efecto, no se encuentra una justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por muerte y además esté disfrutando de una pensión por jubilación **u otro concepto**, vea limitado la posibilidad de obtener en el orden de prelación la pensión por muerte de su descendiente porque las pensiones tienen **orígenes distintos**, cubren riesgos diferentes y, además; **tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.**

<sup>36</sup> Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de rubro: "ISSSTE. 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 RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL."



"En este orden de ideas, la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", contraviene la garantía de seguridad social, contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, y los principios de previsión social de acuerdo a los contenidos del derecho y bases mínimas establecidas en el artículo 9 del Pacto de San Salvador, el numeral 9 del Pacto Universal de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como los artículos 59 a 64 del Convenio OIT número 102, sobre las normas mínimas en materia de seguridad social y, por ende, corresponde que sea invalidada."

185. De la transcripción anterior, se obtiene con claridad que la Suprema Corte definió que limitar un beneficio de seguridad social, con la supuesta finalidad de fortalecerla, lejos de conseguirlo, atenta contra su esencia, puesto que lo que persigue es el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que **hace coherente gozar de dos o más pensiones de seguridad social, cuya fuente es distinta**, cuando éstas benefician al mismo entorno familiar, pues **no se trata de concesiones gratuitas o altruistas**.

186. Por otra parte, el Tribunal Pleno de la Corte dejó en claro que el **mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas, no constituye una justificación constitucionalmente legítima** para restringir el derecho a la seguridad social (mucho menos constitucionalmente imperiosa), sin desconocer que esa estabilidad de las finanzas, en otras circunstancias, pudiera encontrar justificación constitucional, **pero en correlación con una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo con la suficiencia presupuestaria estatal**, lo que no ocurría en el caso.

187. Además, la Corte precisó que ambos conceptos de pensión tienen orígenes distintos, con autonomía financiera, pues las cuotas que las costean derivan de personas distintas.

188. Por lo que en el particular, este Tribunal Pleno de Circuito considera que en el caso del servicio médico prestado por diversas instituciones de seguridad social, también se tendrían **orígenes distintos**, con **autonomía financiera**



costeada por cuotas aportadas por diferentes personas; verbigracia, como origen, la relación laboral que en su momento sostuvo el ascendiente y la diversa relación laboral que el descendiente tiene; con **autonomía financiera**, ya que las correspondientes cuotas habrían sido enteradas por el ascendiente o descendiente, respectivamente.

189. Sin dejar de lado que dos pensiones de diversa clase sí representan erogaciones simultáneas, no así dos servicios médicos de autonomía financiera, dado que por su naturaleza no pueden utilizarse de manera simultánea.

190. Pero, aun de mayor importancia resulta que en la referida acción de inconstitucionalidad –en la parte del análisis a la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido– **al Pleno de la Suprema Corte hizo importantes precisiones en cuanto el tema del tipo de "dependencia" que como restricción tiene validez constitucional**, así como que el contar con una pensión diversa **no excluye** el que un ascendiente pueda ser dependiente.

191. En efecto, en dicha acción de inconstitucionalidad, la Corte justificó la necesidad y razonabilidad de que quien será beneficiado por muerte de un trabajador, pueda ser catalogado como dependiente, pues el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular, debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social, debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, ya que el rubro de pensión por sobrevivencia, en el que se establece garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que funciona en la lógica que ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, o de quien ayudara al sostenimiento de otra persona, se exige que la norma de seguridad social garantice la continuidad de esa asistencia mediante el pago de una pensión por sobrevivencia, con el fin de que los beneficiarios puedan seguir con una fuente de ingresos que garantice su bienestar, de tal suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social.





192. Luego, la Suprema Corte enfatizó que los Estados deben asegurar que dicho derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad **sea otorgado sin discriminación alguna**, evitando la exclusión de beneficiarios, además de garantizar que la asistencia de seguridad social asegure un nivel suficiente de las prestaciones, ello mediante criterios de suficiencia que deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan; **de suerte que cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social** que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, **debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.**

193. Hechas estas connotaciones, en la ejecutoria bajo análisis la Suprema Corte hizo las precisiones siguientes:

"Además **este Tribunal Pleno estima que la porción normativa no condiciona el demostrar una dependencia económica total** para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso de que 'hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado', **deriva que la dependencia económica incluso puede ser parcial**, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la ley impugnada,<sup>37</sup> **por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas.**

"... Esto es, **la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron dependientes económicos (de forma total o parcial)** del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, **lo que corrobora la proporcionalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso**

<sup>37</sup> "Artículo 90. Acreditación de edad y parentesco para ser beneficiario de una pensión.

"1. La edad y el parentesco de los servidores públicos y sus familiares beneficiarios se acreditará ante el Instituto en los términos de la legislación civil aplicable y, en su caso, la dependencia económica mediante procedimiento que se siga ante autoridad judicial o administrativa, o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes."



**los ascendientes pueden gozar de otra pensión** de seguridad social derivada de la cotización al sistema de previsión social **propio o de otra persona**, es decir, bajo una financiación diferente, **lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente**, en tanto **la condición que ha establecido el legislador** de Colima **es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial'.**"

194. De lo expuesto, es posible advertir que la validación que realizó el Máximo Tribunal del País respecto de la restricción de la "dependencia económica", **es de facto y no legal** (entendida *legal* cuando en disposiciones normativas se establecen las reglas bajo las cuales la persona será o no considerada como dependiente); ni tampoco validó una dependencia total o plena, sino aquella que puede ser incluso parcial, **lo que precisamente hace congruente la sentencia emitida en dicha acción de inconstitucionalidad, donde previamente se definió que el ascendiente puede contar con una pensión diversa y eso no le coarta la posibilidad de ser calificado como dependiente del trabajador**, lo que, se insiste, es una cuestión *de facto*, no legal, que debe analizarse caso por caso.

195. Asimismo, la Suprema Corte dejó en claro que incluso la pensión diversa puede derivar de las cotizaciones al sistema de previsión social **propio o de otra persona**, es decir, de un tercero diverso al trabajador o su ascendiente, **lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica** para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente.

196. Consecuentemente, se considera de suma importancia y trascendencia que la Corte **invalidó restringir una prestación de seguridad social, en concreto, una pensión por sobrevivencia, a que el ascendiente no cuente con diversa protección por una institución de seguridad social diferente**, lo que se califica de gran trascendencia para el asunto del que ahora ocupa este



Pleno de Circuito, porque en una pensión es de mayor intensidad e importancia la dependencia económica del pretense beneficiario, que en un tema de **simple atención médica**, al ser un lugar común no controvertido que la principal carga financiera de las instituciones de seguridad social es el pago de pensiones, así como que dos pensiones sí representan en todo momento erogaciones simultáneas, mientras que dos servicios médicos no pues, por su naturaleza, en lo general, no pueden utilizarse simultáneamente.

197. Del mismo modo, la Corte definió con total claridad que el tener un ingreso propio, o bien, de otras fuentes, no significa la ausencia del supuesto de la dependencia económica; lo que resulta aún de mayor trascendencia, porque pone de manifiesto la falta de razonabilidad de las exigencias de **(a)** no estar dado de alta ante autoridad fiscal con actividad económica, **(b)** no contar con algún tipo de inmueble, **(c)** nuevas nupcias, o **(d)** diversa protección de seguridad social, aunque sus orígenes sean distintos, tengan autonomía financiera y no puedan usarse simultáneamente.

198. El criterio reseñado con antelación, en esencia, ha sido reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo en revisión 475/2021**, en sesión de diez de agosto del año en curso, en el que resolvió que el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, restringe injustificadamente el derecho del padre o la madre a recibir una pensión por ascendencia derivada de la muerte del hijo o hija trabajador pensionado, por contar con una pensión por jubilación; ejecutoria que, en lo que aquí interesa, establece:

"... En principio, es oportuno transcribir el contenido del precepto impugnado, el cual dispone lo siguiente:

"Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"**Artículo 6.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...



"**XII.** Familiares derechohabientes a:

"...

"**d)** Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

"...

"**2)** Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social; ...'

"La norma en estudio contiene diversas disposiciones generales en relación con los requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el **acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

"...

"El indicado precepto constitucional, en lo relativo al derecho a la seguridad social inherente al problema jurídico de que se trata dispone:

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

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

"...



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

"...

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

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

"De la lectura del precepto constitucional preinserto, se advierte lo siguiente:

"a) Que en tal ordinal se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares.

"b) Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

"c) Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares, además se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito.

"d) Los derechos sociales establecidos en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

"Con base en lo anterior, se establece la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado como derecho social constitucionalmente reconocido, la que también está dirigida a sus familiares, por lo que, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir.

"...

"Conforme a lo anterior, la norma en estudio (en la porción normativa impugnada) precisa que se reputan como familiares derechohabientes a los



ascendientes que **dependan económicamente** del trabajador o pensionado y tendrán derecho a los seguros, prestaciones y servicios, siempre y cuando no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en la ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social.

"En esa tesitura y como certeramente se estimó en la sentencia recurrida, el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sí vulnera el derecho a la seguridad social tutelado en el numeral 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, porque restringe el derecho del padre o de la madre a recibir la pensión por ascendencia derivada de la muerte del (hijo o hija) trabajador o pensionado, según sea al caso, durante el lapso en que cuente con una diversa pensión por jubilación.

"...

"Así, de acuerdo a lo previsto en los preceptos 68, fracción II, y 129 de la ley indicada, la muerte de un trabajador pensionado por incapacidad permanente total o un trabajador en activo [siempre que se hayan satisfecho los requisitos legales, dentro de los que se encuentra el relativo a la **dependencia económica**<sup>38</sup>], por causas ajenas a las que generaron la incapacidad o al servicio, dará origen a diversas pensiones entre otras, a la de ascendencia, esto es, el derecho a recibir ésta surge con la muerte del pensionado o trabajador en activo y el pago del derecho de esa pensión iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado tal pensión (artículo 130 de la ley de la materia).

"Estos derechos **no son antagónicos ni excluyentes** con el derecho de los ascendientes a recibir una diversa pensión por jubilación, en primer lugar, porque ambos derechos tienen **orígenes diferentes**, es decir, el de la pensión por ascendencia surge por la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en

<sup>38</sup> Lo anterior, con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 91/2018**.



activo o pensionado, es decir, es una prestación establecida a favor de la madre o el padre, entre otros, y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva.

"En segundo término, porque el hecho de que los ascendientes cuenten con una pensión por jubilación derivada de un trabajo desempeñado y, por ende, puedan acceder por cuenta propia a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen, no excluye de manera natural ni se contrapone a que siga recibiendo el pago de la pensión por ascendencia, sino por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la pensión de referencia **coadyuva** a hacer efectivo el derecho social de mérito, orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador o pensionado fallecido, pues con ello se mejora el nivel de vida de los ascendientes pensionados.

"En tercer lugar, la pensión por ascendencia **no es una concesión gratuita o generosa**, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del empleado con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los beneficiarios del trabajador después de acaecida su muerte, entre los cuales se encuentra la madre o el padre de éste. En cambio, la percepción de una diversa pensión por jubilación deriva de contraprestaciones recibidas por el trabajo que desempeñó el trabajador en lo individual, sin que ambas prestaciones se opongan o excluyan entre sí.

"De esta forma, aunque la pensión por ascendencia y la pensión por jubilación generan ingresos para una sola persona y coadyuvan a tener una vida digna, ello no justifica restringir el primero como consecuencia del segundo, puesto que no se oponen ni excluyen entre sí al surgir de relaciones jurídicas distintas que constriñen al Estado a cumplir tales obligaciones de forma independiente, sin que lo anterior implique soslayar el resto de los requisitos que exige la ley." (El énfasis es añadido)

199. De la intelección de las porciones transcritas de las ejecutorias que anteceden se colige, en esencia, lo siguiente:



• 200. Las bases mínimas de previsión social aseguran, en lo posible, la tranquilidad, bienestar personal y mejoramiento de vida de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares, cuya protección se prevé a nivel constitucional. Los cuales podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

• 201. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su porción relativa a "*...que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social;*", vulnera el derecho a la seguridad social tutelado en el numeral 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, porque restringe el derecho del padre o de la madre a recibir la pensión por ascendencia derivada de la muerte del (hijo o hija) trabajador o pensionado, según sea al caso, durante el lapso en que cuente con una diversa pensión por jubilación.

• 202. Esos derechos no son antagónicos ni excluyentes con el derecho de los ascendientes a recibir una diversa pensión por jubilación, porque ambos tienen **orígenes diferentes**.

• 203. La pensión por ascendencia **no es una concesión gratuita o generosa**, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del empleado con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo. En cambio, la percepción de una diversa pensión por jubilación deriva de contraprestaciones recibidas por el trabajo que desempeñó el trabajador en lo individual, sin que ambas prestaciones se opongan o excluyan entre sí.

• 204. La condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, constituye una restricción al derecho de la seguridad social, que no tiene una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión, pues atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar.





- 205. El disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, pues se protege el bienestar y la tranquilidad de la familia.

- 206. El mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores.

207. En ese orden de ideas, de las razones dadas en las citadas ejecutorias, es dable concluir que el requisito relativo a *no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social*, contenida en el artículo 3o. del multicitado manual, es **inconstitucional** no solamente por discriminatoria, sino por restringir injustificadamente el derecho a la seguridad social, dado que **no** existe ninguna disposición de rango constitucional que restrinja el acceso a la seguridad social –en su faceta de acceso al servicio médico– por parte de una sola institución de dicha naturaleza.

208. Ya que la prestación del servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado no es de índole "gratuita", sino que obedece a las aportaciones y cuotas que ha devengado el trabajador durante su vida laboral, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.<sup>39</sup>

209. Es decir, dada la apuntada naturaleza de las aportaciones, si se cuenta con más de una afiliación a diversas instituciones de seguridad social, **es porque se devengaron aportaciones que justifican dichas prerrogativas.**

210. Pues de contar con una afiliación diversa en otra institución de seguridad social, ello implica que provienen de un **origen y financiamiento distinto**, pues el acceso a las prerrogativas que otorga, verbigracia, el Instituto Mexicano

<sup>39</sup> **Artículo 20.** Para financiar las pensiones, los trabajadores y el patrón enterarán a la institución cuotas y aportaciones.

"El trabajador cubrirá una cuota del 12 % de su salario sujeto a cotización, que se aplicará a su cuenta individual.

"El patrón aportará el 17 % del salario sujeto a cotización del trabajador, distribuido de la siguiente manera: ..."



del Seguro Social,<sup>49</sup> el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,<sup>41</sup> Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua<sup>42</sup> y Pensiones Municipales de Chihuahua<sup>43</sup> –ora como asegurado, ora como beneficiario–, obedece a las cuotas u aportaciones que han devengado la parte obrera y patronal, cuya garantía de acceso a la seguridad social corresponde a los citados institutos, es decir, **no** es una prestación gratuita.

211. **Además**, la distinción en estudio soslaya el hecho de que los costos económicos de servicio médico y medicamentos derivados de operaciones, hospitalizaciones, intervenciones quirúrgicas, rehabilitación, entre otros, **no pueden ser en lo sustancial de uso simultáneo**, ya que, por citar algunos **ejemplos**, una persona no puede ser intervenida quirúrgicamente de manera simultánea por el mismo padecimiento, o de recibir distintos métodos de rehabi-

<sup>40</sup> **Ley del Seguro Social:**

**"Artículo 25. ...**

"Para cubrir las prestaciones en especie del **seguro de enfermedades** y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una **cuota** de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización. De dicha cuota corresponderá al patrón pagar el uno punto cero cinco por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos setenta y cinco por ciento y al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento."

<sup>41</sup> **Ley del ISSSTE:**

**"Artículo 42. El seguro de salud se financiará** en la forma siguiente:

"I. A los trabajadores les corresponden las siguientes cuotas:

"a) Una cuota de dos punto setenta y cinco por ciento del sueldo básico para financiar al seguro de salud de los trabajadores en activo y familiares derechohabientes, y

"b) Una cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del sueldo básico para financiar al seguro de salud de los pensionados y familiares derechohabientes;

"II. A las dependencias y entidades les corresponden las siguientes **aportaciones**:

"a) El equivalente al siete punto trescientos setenta y cinco por ciento del sueldo básico financiará al seguro de salud de los trabajadores en activo y sus familiares derechohabientes, y

"b) El equivalente al cero punto setenta y dos por ciento del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y sus familiares derechohabientes;

"...

"Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud."

<sup>42</sup> Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. **Artículo 20** (op. cit.)

<sup>43</sup> **Ley del Instituto Municipal de Pensiones:**

**"Artículo 9.** El patrimonio del Instituto lo integran:

"...

"II. El fondo constituido por las cuotas y aportaciones que para ese fin realice el Municipio, los organismos descentralizados municipales que se incorporen y los derechohabientes."



litación u obtener una doble medicación en distintas instituciones de seguridad social, lo que implicaría efectos secundarios negativos en su estado de salud.

212. De ahí que **no** se trata de un gasto por partida doble, sino el acceso –sucesivo u optativo, **no simultáneo**– a diversas instituciones de seguridad social, cuyo derecho nace de las aportaciones devengadas en cada una de ellas.

213. En consecuencia, la distinción en estudio además de violentar el derecho a la igualdad en los términos expuestos, **vulnera** el derecho a acceder a la seguridad social de los familiares de los trabajadores, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional.

214. Con motivo de lo anterior, la actual integración de este Pleno de Circuito **se separa** del argumento dado por una anterior integración de este Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 4/2021,<sup>44</sup> en el sentido de que *"... En efecto, se considera que la razón de establecer instituciones y sectorizar la responsabilidad social del servicio público de salud en México y particularmente en el Estado de Chihuahua, atiende a la necesidad de delimitar el margen de responsabilidad institucional y garantía en la atención para los afiliados y sus beneficiarios, es por ello que se trata de acotar la posibilidad de extender el servicio médico, cuando la persona ya cuenta con el respaldo de otra institución de seguridad social, porque se evita que colapsen los sistemas de salud en perjuicio de los propios beneficiarios y de los más necesitados; ejemplo de lo expuesto lo encontramos en uno de los requisitos que Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua prevé para el trámite de la afiliación, esto es, la constancia de que el posible beneficiario no cuente con IMSS, ISSSTE, entre otros."*

215. Pues, precisamente, dicho argumento es **contrario** a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 91/2018, en el sentido de que *"...el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado **no constituye una justificación constitucionalmente legítima** para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores..."*; dado que, se insiste, no es de naturaleza gratuita.

<sup>44</sup> <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30182> (párrafo 31).



216. Sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de **evaluación estricta**, así como de un **análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria estatal, lo que no ocurre en el caso.**

217. **Sin que lo anterior implique** el abandono del criterio jurisprudencial<sup>45</sup> que derivó de la contradicción de tesis 4/2021, ya que la razón que abandona la actual integración de este tribunal no formó parte de la *ratio decidendi*<sup>46</sup> de la resolución correspondiente, sino que se trató de un argumento *obiter dictum*,<sup>47</sup> máxime que es un tema distinto al que nos ocupa en la presente contradicción de tesis.

218. En este orden de ideas, en resumen, las distinciones en estudio [(i) no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) no tener propiedad inmueble; (iii) no estar dado de alta con actividad económica; (iv) no gozar de "buena condición de salud"; y/o (v) no haber contraído nuevamente matrimonio, así como la definición de *dependencia económica plena y total*], contenidas en el sistema normativo que rige a la solicitud afiliación a ascendientes como beneficiarios de un derechohabiente del servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado, **son violatorias de los derechos humanos a la igualdad y no discriminación**, reconocidos en el artículo 1o. constitucional y, por ende, deben ser expulsadas y/o inaplicadas de la esfera

<sup>45</sup> Jurisprudencia PC.XVII. J/1 A (11a.), de este Pleno del Decimoséptimo Circuito, Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2023730, de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE SU TRÁMITE EN TALES TÉRMINOS, RESPECTO DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, DE RESPONDER A LA SOLICITUD DE AFILIACIÓN DE UN BENEFICIARIO."

<sup>46</sup> Entendida como "cualquier regla de derecho expresa o implícitamente tratada por el Juez como un paso necesario para su conclusión, teniendo en vista la línea de razonamiento por él adoptada." Rupert Cross y J.W.Harris, *Precedent in English Law*, 4a.Ed., Oxford University Press, Oxford, 1991, p. 72.

<sup>47</sup> "Aseveraciones accesorias." El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, México (2018), Primera Edición, p. 111.



jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*,<sup>48</sup> pues al resultar discriminatorias no admiten una interpretación conforme.

219. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2009726, que dice:

"NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo."

<sup>48</sup> En términos de la **jurisprudencia** P./J. 2/2022 (11a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2024159, de rubro: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.).]"



220. Así como la tesis 2a. X/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2013789, que dice:

"NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME. Cuando una norma es discriminatoria no puede realizarse una interpretación conforme, pues la existencia jurídica de su redacción continuará siendo aplicable, pese a ser discriminatoria y contraria al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las obligaciones internacionales contraídas por México. Es decir, si del contenido literal de la norma analizada se obtiene un trato discriminatorio y, por tanto, su contenido es contrario al precepto indicado, entonces debe declararse inconstitucional por el órgano de amparo, ya que la interpretación conforme no repara el trato diferenciado generado, pues lo que se busca es suprimir la discriminación generada por la norma, cesando su constante afectación y la inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión. Además, realizar una interpretación conforme implicaría que el órgano de control constitucional ignore o desconozca que el legislador incumplió con la obligación positiva de configurar los textos legales evitando cualquier forma de discriminación, ya sea en su lectura o en su aplicación y, además, privilegiar una interpretación de los preceptos que permita la subsistencia de un texto normativo discriminatorio."

### **3.3 Con independencia de lo anterior, ¿es jurídicamente factible realizar una interpretación conforme del resto del sistema normativo complejo, a fin de hacerlo compatible con los citados derechos fundamentales?<sup>49</sup>**

221. El artículo 1o., párrafo segundo, constitucional,<sup>50</sup> establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

<sup>49</sup> Igualdad, no discriminación y seguridad social de los familiares de los trabajadores, en su vertiente de servicio médico.

<sup>50</sup> **Artículo 1o. ...**

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."



222. Así, los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, como garantes –directos– de la eficacia jurídica de la Constitución, deben resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna. Dado que las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las normas generales puede hacerse de varios modos. Por lo que, en ese caso, debe prevalecer aquella interpretación que materialice de un modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales.

223. Apoya lo anterior, la tesis 1a. LXX/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 168487, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. La Suprema Corte, como garante supremo de la eficacia jurídica de la Constitución, debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna. Dado que las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las leyes puede hacerse de varios modos, cuando esta Suprema Corte establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser el que evalúa cuál de ellas materializa de modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis."

224. En ese orden de ideas, el principio de *interpretación conforme* se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; por un



lado, aquél encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma y, por otro, el criterio objetivo es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión.

225. En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada; asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que **opera antes de estimar inconstitucional o inconveniente un precepto legal.**

226. En ese sentido, sólo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconveniencia; por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, **deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución** o con algún instrumento internacional.

227. Apoya lo anterior, la tesis P. II/2017 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2014204, que dice:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. El principio de interpretación conforme se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; por un lado, aquél encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma y, por otro, el criterio objetivo es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión. En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido





normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada; asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal. En ese sentido, sólo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvencionalidad; por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional. Al respecto, dicha técnica interpretativa está íntimamente vinculada con el principio de interpretación más favorable a la persona, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme de todas las normas expedidas por el legislador al Texto Constitucional y a los instrumentos internacionales, en aquellos escenarios en los que permita la efectividad de los derechos humanos de las personas frente al vacío legislativo que previsiblemente pudiera ocasionar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de observancia general. Por tanto, mientras la interpretación conforme supone armonizar su contenido con el texto constitucional, el principio de interpretación más favorable a la persona lo potencia significativamente, al obligar al operador jurídico a optar por la disposición que más beneficie a la persona y en todo caso a la sociedad."

228. Así como la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2014332, que dice:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpreta-



ción de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación con-



forme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma."

229. En el entendido de que un presupuesto indispensable para ejercer una interpretación conforme al Texto Constitucional, es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro. De ahí que la interpretación conforme no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra.

230. Apoya lo anterior, la tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), registro digital: 2018696, que dice:

"INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO. Conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental. En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el



sistemático, el funcional, el histórico o algún otro. Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra."

231. Ahora bien, en apartados previos de la presente resolución, se validó, por una parte, el requisito relativo a la *dependencia económica*, empero, se precisó que ésta debía ser, al menos, **parcial** –no absoluta y/o plena–, así como **de facto** –no legal–; y, por otra, que los requisitos relativos a (i) la inexistencia de un matrimonio posterior del pretense beneficiario; (ii) no contar con una afiliación a una diversa institución de seguridad social; (iii) el estado de salud del ascendiente; (iv) no contar con propiedad inmueble; (v) no contar con alta ante autoridad hacendaria, con actividad económica y (vi) la definición de dependencia económica total, plena y legal, son **inconstitucionales** y, por ende, debían ser expulsados del sistema normativo en cuestión.

**232. Por lo que, ahora procede analizar si el resto del sistema normativo complejo en estudio, puede o no ser interpretado conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al haberse modificado su sentido y alcance derivado de la destacada declaratoria de inconstitucionalidad.

233. Así, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, dispone como base mínima del derecho humano a la seguridad social, que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

234. Luego, el numeral 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, establece que el padre y la madre del asegurado podrán ser sus beneficiarios para acceder al servicio médico cuando acrediten depender económicamente del trabajador.

235. Requisito (dependencia económica) que, como se adelantó, no debe ser entendido en forma absoluta, plena y legal, sino, al menos, parcial y *de facto*.



236. Así, el citado requisito forma parte de un sistema normativo complejo integrado por el referido reglamento, así como el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, dado que dichas normas, en su conjunto, establecen la definición, trámite y forma de acreditación del citado requisito (dependencia económica).

237. De la citada normativa<sup>51</sup> se desprende que la dependencia económica se acredita a través de un **estudio socioeconómico** realizado por un trabajador social de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua (previa solicitud a través de un formato único),<sup>52</sup> para lo cual se exige al pretense beneficiario que exhiba los siguientes documentos: (1) acta de nacimiento del asegurado; (2) último comprobante de pago del asegurado; (3) acta de nacimiento de los padres del asegurado; (4) acta de matrimonio de los padres; (5) acta de defunción en caso de que uno de los dos haya fallecido; (6) acta de divorcio, en su caso; (7) credencial de elector del asegurado y de los padres; (8) inscripción de persona física sin actividad económica o constancia de situación fiscal de cada uno de los padres ante el Servicio de Administración Tributaria; (9) copia del CURP de cada uno de los padres; y (10) certificado de existencia o inexistencia de propiedades a nombre de los padres en el Registro Público de la Propiedad.<sup>53</sup>

238. Luego, una vez que se encuentra reunida toda la citada información y documentación, el trabajador social la valora y emite una **opinión** respecto a la acreditación o no de la **dependencia económica** del pretense beneficiario con el trabajador asegurado. Posteriormente, el supervisor de trabajo social emite una **opinión final** del resultado del estudio socioeconómico, la cual informará al jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia, para que, a su vez, la remita al Comité de Afiliación al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, quien también emite su **opinión**. Finalmente, el jefe del Departamento de Afiliación y Vigencia emite la **determinación final** de la pro-

<sup>51</sup> Previa **exclusión** de los requisitos y definición declarados inconstitucionales.

<sup>52</sup> **Artículo 2o.** ibídem.

<sup>53</sup> **Artículo 3** del manual.



cedencia o no de la solicitud de afiliación, la cual es notificada mediante oficio al solicitante.

239. En esa tesitura, es **jurídicamente factible** realizar un ejercicio hermenéutico válido para que dicho sistema normativo complejo sea **interpretado conforme** a los derechos humanos de igualdad, no discriminación y seguridad social, reconocidos en los numerales 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales.

**240. Pues, a fin de hacerlo acorde a dichos derechos fundamentales, el sistema normativo en cuestión debe ser interpretado de la siguiente manera:**

241. En primer lugar, las autoridades intervinientes de Pensiones Civiles del Estado deben dirigir su actuar a determinar si el ascendiente pretense beneficiario **depende económicamente, al menos, en forma parcial y de facto** del trabajador asegurado, es decir, tanto la entrevista, estudio socioeconómico, opiniones y determinación final no deben estar encaminadas a exigir una dependencia legal, plena y total, ni **tampoco pueden basarse de manera alguna en el estado de salud, civil o existencia de diversa protección a la seguridad social.**

242. Sin perder de vista que conforme a los principios lógico y ontológico de la prueba, el organismo descentralizado **podrá** allegarse de información y documentación para corroborar la dependencia económica entre ascendiente y asegurado, caso a caso, bajo el análisis sustancial de los ingresos y gastos de ambas partes, **pero** sin poder supeditar ese estudio a la presentación o cumplimiento de alguno de los demás requisitos declarados inconstitucionales, como lo es un certificado de existencia o inexistencia de propiedades, así como la forma en que se está registrado ante la autoridad hacendaria; **todo ello en aras de concluir de manera objetiva, fundada y motivada, si entre ascendiente y asegurado existe o no una dependencia económica de facto, y cuando menos parcial, teniendo en cuenta los gastos que se originan con motivo de las afecciones a la salud y no solamente los gastos de manutención comunes u ordinarios, como vivienda, alimentación y vestido.**

243. En consecuencia, el hecho de que el ascendiente pretense beneficiario sea, en su caso, viudo, casado o divorciado, tenga o no actividad económica



registrada ante el Servicio de Administración Tributaria; y/o cuenta o no con propiedades a su nombre; **no** son factores para determinar, *a priori*, una dependencia económica o no, sino que las autoridades deberán ejercer una **valoración holística** de todo el material probatorio con el que se cuente, así como de la entrevista y estudio socioeconómico a fin de determinar si **(i)** el ascendiente depende económicamente, al menos parcial y *de facto*, del asegurado –en cuyo caso la afiliación es procedente; o si **(ii)** es económicamente independiente –en cuyo caso la negativa de la afiliación se encontraría justificada–.

244. En suma, al estar encaminado el sistema normativo a acreditar, en su caso, una dependencia económica, al menos, parcial y *de facto*, se garantiza de manera directa la expulsión de distinciones basadas en categorías sospechosas, e indirectamente, un acceso a la seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, **conforme** al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional.

245. Por lo que una hipotética inconstitucionalidad derivada del procedimiento de afiliación de ascendientes, no surgirá del sistema normativo complejo en cuestión<sup>54</sup> –pues éste debe ser **interpretado conforme** al texto constitucional–, sino, en su caso, pudiera surgir del acto de aplicación respectivo.

246. Sobre todo al considerar que en situaciones análogas, como es el caso de la afiliación de ascendientes con dependencia económica respecto del trabajador asegurado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para la prestación de servicio médico asistencial, de conformidad con el numeral 49 de la legislación aplicable, la dependencia económica se acredita mediante informaciones testimoniales ante autoridad judicial o administrativa, o bien, con la documentación que extiendan las autoridades competentes.

## VIII. DECISIÓN

247. En síntesis, las decisiones jurídicas adoptadas por este Pleno de Circuito en la presente contradicción de tesis consisten en lo siguiente:

<sup>54</sup> Salvo, se insiste, los requisitos declarados inconstitucionales.



**I. Es existente la contradicción de tesis** que nos ocupa, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron en torno a un mismo problema jurídico, a saber, la regularidad constitucional del requisito de dependencia económica para que los ascendientes sean afiliados al servicio médico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

**II.** El requisito relativo a la *dependencia económica* de los ascendientes pretensos beneficiarios, **dada su especial y particular regulación**, forma parte de un **sistema normativo complejo** integrado por el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

**III.** En los asuntos en los que se pretenda el reconocimiento de una persona como beneficiaria de un derechohabiente, para acceder al servicio médico asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado, resulta **procedente** la aplicación de la **suplencia de la queja deficiente**, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo

**IV.** Los requisitos relativos a **(i)** no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; **(ii)** no tener propiedad inmobiliaria; **(iii)** no estar dado de alta ante el fisco con actividad económica; **(iv)** no gozar de "buena condición de salud"; y/o **(v)** no haber contraído nuevamente matrimonio después de la disolución del vínculo con el diverso ascendiente, así como la definición de *dependencia económica plena, total y legal*, **son violatorios** de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales; y, por ende, deben ser **expulsados y/o inaplicados** de la esfera jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*; y,

**V.** El resto del sistema normativo complejo debe ser **interpretado conforme** al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, es decir, debe estar encaminado a acreditar, en su caso, una dependencia económica, al





menos, **parcial y de facto**, a fin de evitar distinciones injustificadas y garantizar un acceso a la seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–.

248. En el entendido de que la presente resolución **no** afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, de conformidad con el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.<sup>55</sup>

## IX. CRITERIOS QUE DEBEN PREVALECER

249. De conformidad con las consideraciones que se han expuesto, deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, los cuatro criterios que sustenta este Pleno del Decimoséptimo Circuito a continuación:

**1. SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYE UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.**

**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron sendos amparos en revisión derivados de juicios de amparo indirecto promovidos en contra de las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. Uno de los tribunales analizó de manera aislada la regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua; mientras que el diverso lo realizó como parte de un sistema normativo complejo.

**Criterio jurídico:** Este Pleno de Circuito determina que la normatividad que rige a la afiliación de los ascendientes en primer grado al Servicio Médico Asis-

<sup>55</sup> "Artículo 226. ...

"La resolución que decida la contradicción de criterios, no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron los criterios contendientes."



tencial de Pensiones Civiles del Estado, constituye un sistema normativo complejo integrado por el (i) Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua; el (ii) Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al citado servicio médico; y (iii) el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

**Justificación:** Pues el requisito relativo a la dependencia económica de los ascendientes pretensos beneficiarios, instituido en el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, forma parte de un sistema normativo complejo integrado por el referido reglamento, el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, dado que dichas normas generales regulan el sentido, definición, alcance y aplicación del citado requisito y, por ende, su análisis de regularidad constitucional debe realizarse en forma sistémica, no aisladamente.

**2. SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. PROCEDENCIA DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNEN LAS NORMAS GENERALES QUE RIGEN A LA AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS AL CITADO SERVICIO MÉDICO.**

**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron sendos amparos en revisión derivados de juicios de amparo indirecto promovidos en contra de las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. Uno de los tribunales analizó la regularidad constitucional de las normas generales impugnadas bajo el principio de estricto derecho; mientras que el diverso lo realizó a la luz de la suplencia de la queja deficiente.

**Criterio jurídico:** Este Pleno de Circuito determina que los juicios de amparo en los que se pretenda el reconocimiento de una persona como beneficiaria de un derechohabiente, para acceder al servicio médico asistencial que brinda



Pensiones Civiles del Estado, deben ser analizados a la luz de la suplencia de la queja deficiente, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

**Justificación:** Pues ante la duda de que la persona tenga o no derecho a alguno de los beneficios que establece dicho régimen médico, el rechazo de la suplencia equivaldría a prejuzgar que no lo tiene, con lo que se renunciaría de antemano a la posibilidad de descubrir la verdad jurídica; además, porque los actos reclamados pudieran ser violatorios del derecho humano a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucional, el cual establece como base mínima de dicho derecho que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; y, también, porque un beneficiario de una persona trabajadora derechohabiente se asimila a ésta para efectos de la mencionada disposición.

**3. SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS REQUISITOS PARA LA AFILIACIÓN DE ASCENDIENTES CONSISTENTES EN NO CONTAR CON UNA AFILIACIÓN VIGENTE A UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL; INSCRIPCIÓN DE PERSONA FÍSICA SIN ACTIVIDAD ECONÓMICA; CERTIFICADO DE INEXISTENCIA O EXISTENCIA DE PROPIEDADES EMITIDO POR EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD; NO GOZAR DE 'BUENA CONDICIÓN DE SALUD', Y/O NO HABER CONTRAÍDO NUEVAMENTE MATRIMONIO, ASÍ COMO LA DEFINICIÓN DE DEPENDENCIA ECONÓMICA PLENA Y TOTAL, SON VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.**

**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron sendos amparos en revisión derivados de juicios de amparo indirecto promovidos en contra de las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. Uno de los tribunales determinó que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, no es violatorio del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal;



mientras que el diverso resolvió que el sistema normativo complejo que rige a dicha afiliación vulnera los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, así como los diversos de salud y seguridad social, reconocidos en los numerales 4o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal.

**Criterio jurídico:** Este Pleno de Circuito determina que los requisitos para la afiliación de ascendientes al servicio médico asistencial que otorga Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, consistentes en (i) no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) inscripción de persona física sin actividad económica ante la autoridad hacendaria; (iii) certificado de inexistencia o existencia de propiedades emitido por el Registro Público de la Propiedad; (iv) no gozar de "buena condición de salud", y/o (v) no haber contraído nuevamente matrimonio, así como la definición de dependencia económica plena y total, son violatorios de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales; y, por ende, deben ser expulsados y/o inaplicados de la esfera jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*.

**Justificación:** Pues, por una parte, los citados requisitos se basan en las categorías sospechosas de condición socioeconómica, condición de salud y estado civil, respectivamente, sin que superen un test de igualdad en escrutinio estricto, pues no existe ninguna disposición de rango constitucional que establezca como finalidad constitucionalmente importante restringir la seguridad social bajo dichas distinciones; y, por otra parte, debido a que la definición de dependencia económica total, plena y legal, contenida en el sistema normativo en cuestión, es contraria a una dependencia económica, al menos, parcial y de facto, la cual fue validada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2018. De ahí que al expulsar y/o inaplicar dichos requisitos y definición legal de la esfera jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*, la autoridad en ningún momento podrá exigir como requisito, ni como prueba en el procedimiento relativo a la solicitud de afiliación, ningún tema relativo a la condición de salud, estado civil (matrimonio, viudez, divorcio o ulterior matrimonio) o diversa protección de seguridad social del pretense beneficiario.



#### 4. SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS AL SERVICIO MÉDICO QUE BRINDA DICHO INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

**Hechos:** Dos Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron sendos amparos en revisión derivados de juicios de amparo indirecto promovidos en contra de las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al servicio médico asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua. Uno de los tribunales determinó que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, no es violatorio del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal; mientras que el diverso resolvió que el sistema normativo complejo que rige a dicha afiliación vulnera los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, así como los diversos de salud y seguridad social, reconocidos en los numerales 4o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución Federal.

**Criterio jurídico:** Este Pleno de Circuito determina que la normatividad que rige a la afiliación de los ascendientes en primer grado al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, debe ser interpretada conforme al texto constitucional; es decir, en torno a la procedencia de la afiliación cuando se acredite, al menos, una dependencia parcial –no absoluta/plena– y de facto –no legal–.

**Justificación:** En la jurisprudencia PC.XVII. J/1 A (11a.), este Pleno de Circuito determinó que los requisitos para la afiliación de ascendientes al servicio médico en cuestión, relativos a (i) no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) inscripción de persona física sin actividad económica ante la autoridad hacendaria; (iii) certificado de inexistencia o existencia de propiedades emitido por el registro público de la propiedad; (iv) no gozar de "buena condición de salud", y/o (v) no haber contraído nuevamente matrimonio, así como la definición de dependencia económica plena y total, son violatorios de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación



y seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales.

No obstante, es jurídicamente factible realizar un ejercicio hermenéutico válido para que el resto del citado sistema normativo complejo sea interpretado conforme a los derechos humanos de igualdad, no discriminación y seguridad social, reconocidos en los numerales 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales; por lo que tanto la entrevista, estudio socioeconómico, opiniones, determinación final y diversa documentación que, en su caso, se obtenga debe ser valorada holísticamente por las autoridades intervinientes a fin de determinar si se acredita o no una dependencia económica, al menos, parcial y de facto (no absoluta ni legal), por lo que la autoridad en ningún momento podrá exigir como requisito, ni como prueba en el procedimiento relativo a la solicitud de afiliación, ningún tema relativo a la condición de salud, estado civil (matrimonio, viudez, divorcio o ulterior matrimonio) o diversa protección de seguridad social del pretenso beneficiario.

Por lo expuesto y fundado, este Pleno de Circuito,

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado VI de la presente resolución.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sostenidos por este Pleno del Decimoséptimo Circuito, en los términos de las tesis redactadas en el apartado IX del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos de los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de la presente ejecutoria a los Tribunales Colegiados de Circuito que sostuvieron los criterios analizados y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.



Así lo resolvieron, por mayoría de seis votos por cuanto a las decisiones jurídicas marcadas con los números I y II, así como la tesis jurisprudencial 1 y consideraciones que la sustentan, de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez (ponente), Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo, Ricardo Martínez Carbajal, María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres. Disidente: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), quien formuló voto particular; y mayoría de cuatro votos por lo que ve a las decisiones jurídicas marcadas con los números del III al V, las tesis de jurisprudencia de la 2 a la 4 y sus respectivas consideraciones, de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez (ponente), Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo y Ricardo Martínez Carbajal. Disidentes: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres, los dos últimos quienes formulan voto de minoría.

Firman electrónicamente los Magistrados integrantes del Pleno del Decimoséptimo Circuito, ante el secretario de Acuerdos, licenciado José Miguel Alvarez Muñoz.

**En la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los doce días del mes de diciembre de dos mil veintidós, el licenciado José Miguel Alvarez Muñoz, secretario del Pleno del Decimoséptimo Circuito, hace constar que la presente copia constante de ochenta fojas útiles (ochenta) corresponde a la sentencia dictada por el Pleno del Decimoséptimo Circuito en el expediente de contradicción de tesis 3/2022, resuelto en sesión de ocho de noviembre de dos mil veintidós, la cual contiene las sugerencias propuestas por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. De igual manera, se hace constar que los datos personales y sensibles de las partes de este expediente que no fueron suprimidos en el cuerpo de la presente sentencia, son de los considerados indispensables para la comprensión de este documento; lo anterior, con fundamento en el artículo 56, último párrafo, 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.**



**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.), PC.XVII. J/1 A (11a.) y 2a./J 128/2019 (10a.), y aisladas 1a. XVII/2022 (11a.), XVII.2o.P.A.12 A (11a.), XVII.2o.P.A.15 A (11a.), XVII.2o.P.A.14 A (11a.), XVII.2o.P.A.13 A (11a.), XVII.2o.P.A.10 A (11a.), XVII.2o.P.A.16 A (11a.) y XVII.2o.P.A.11 A (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas; 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas; 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas; 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 10, Tomo I, febrero de 2022, página 7; 6, Tomo II, octubre de 2021, página 3211, 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 259; 12, , Tomo II, abril de 2022, página 1127; y 13, Tomo V, mayo de 2022, páginas 4798, 4797, 4796, 4795, 4794, 4792 y 4789, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.), 1a./J. 37/2017 (10a.), 2a./J. 130/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 2a./J. 154/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.), 2a./J. 102/2015 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCLXIII/2018 (10a.), 1a. CCI/2018 (10a.), P. II/2017 (10a.), 2a. X/2017 (10a.), 2a. V/2016 (10a.) y 1a. CCCXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas; 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas; 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas; 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas; 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas; 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas; 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas; 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas; 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas; 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas; 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas; 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 938; 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239; 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1006; 34, Tomo I, septiembre de 2016, páginas 8 y 112; 25, Tomo I, diciembre de 2015, páginas 109 y 317; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462; 21, Tomo I, agosto de 2015, páginas 1151 y 394; 19, Tomo I, junio de 2015, página 533; 61, Tomo I, diciembre de 2018, páginas 337 y 413; 42, Tomo I, mayo de 2017, página 161; 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394; 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1292 y 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645, respectivamente.





Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/2013 (10a.) y 2a./J. 68/2013 (10a.) y aislada 2a. XXX/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XX, Tomo 1, mayo de 2013, páginas 609 y 636 y III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 3270, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, 2a./J. 42/2010, 1a./J. 23/2010, 1a./J. 22/2010, 1a./J. 66/2009, P./J. 105/2008, 2a./J. 100/2008, 1a./J. 37/2008 y P./J. 93/2006 y aisladas P. XLVII/2009, 1a. LXX/2008, 1a. CCXXXI/2007, 1a. LXIX/2003 y 2a. CXI/2002 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7; XXXI, abril de 2010, página 427; XXXI, marzo de 2010, páginas 123 y 122; XXX, julio de 2009, página 333; XXVIII, octubre de 2008, página 63; XXVII, junio de 2008, página 400; XXVII, abril de 2008, página 175; XXVIII, julio de 2008, página 5; XXX, julio de 2009, página 67; XXVIII, noviembre de 2008, página 215; XXVII, enero de 2008, página 419; XVIII, diciembre de 2003, página 78 y XVI, septiembre de 2002, página 351, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS AL SERVICIO MÉDICO QUE BRINDA DICHO INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera divergente al analizar las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, pues mientras uno de los tribunales determinó que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, no es violatorio del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución General, el diverso órgano jurisdiccional resolvió que el sistema normativo complejo que rige a dicha afiliación vulnera los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, así como los



diversos a la salud y a la seguridad social, reconocidos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución General.

**Criterio jurídico:** El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que la normatividad que rige a la afiliación de los ascendientes en primer grado al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, debe ser interpretada conforme al texto constitucional; es decir, en torno a la procedencia de la afiliación cuando se acredite, al menos, una dependencia parcial –no absoluta/plena– y de facto –no legal–.

**Justificación:** En la jurisprudencia PC.XVII. J/1 A (11a.), este Pleno de Circuito determinó que los requisitos para la afiliación de los ascendientes al servicio médico en cuestión, relativos a (i) no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) la inscripción de persona física sin actividad económica ante la autoridad hacendaria; (iii) el certificado de inexistencia o existencia de propiedades emitido por el Registro Público de la Propiedad; (iv) no gozar de "buena condición de salud", y/o (v) no haber contraído nuevamente matrimonio, así como la definición de dependencia económica plena y total, son violatorios de los derechos humanos a la igualdad, a la no discriminación y a la seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales.

No obstante, es jurídicamente factible realizar un ejercicio hermenéutico válido para que el resto del citado sistema normativo complejo sea interpretado conforme a los derechos humanos a la igualdad, a la no discriminación y a la seguridad social, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales; por lo que tanto la entrevista, el estudio socioeconómico, las opiniones, la determinación final y la diversa documentación que, en su caso, se obtenga, deben ser valorados holísticamente por las autoridades intervinientes a fin de determinar si se acredita o no una dependencia económica, al menos, parcial y de facto (no absoluta ni legal), por lo que la autoridad en ningún momento podrá exigir como requisito, ni como prueba en el procedimiento relativo a la solicitud de



afiliación, ningún tema relativo a la condición de salud, al estado civil (matrimonio, viudez, divorcio o ulterior matrimonio) o diversa protección de seguridad social del pretense beneficiario.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

PC.XVII. J/10 A (11a.)

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 8 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez, Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo y Ricardo Martínez Carbajal. Disidentes: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres, los dos últimos quienes formulan voto de minoría. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Osmar Abraham Lara Piñón.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 217/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 620/2021.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo en revisión 620/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, derivaron las tesis aisladas XVII.2o.P.A. 11 A (11a.), XVII.2o.P.A. 16 A (11a.), XVII.2o.P.A. 10 A (11a.), XVII.2o.P.A. 13 A (11a.), XVII.2o.P.A. 14 A (11a.), XVII.2o.P.A. 15 A (11a.) y XVII.2o.P.A. 12 A (11a.), de rubros: "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONTIENE DISTINCIONES BASADAS EN LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DE CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y ESTADO CIVIL, PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXIGENCIA DE QUE EL PRETENSO BENEFI-



CIARIO ASCENDIENTE DE UN DERECHOHABIENTE NO CUENTE CON AFILIACIÓN VIGENTE EN UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SUPERA EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO CUMPLEN CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADAS CON UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, NO SON LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL." y "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO SUPERAN EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA XVII.2o.P.A.2 A (11a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, páginas 4789, 4792, 4794, 4795, 4796, 4797 y 4798, con números de registro digital: 2024713, 2024715, 2024716, 2024717, 2024718, 2024719 y 2024720, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA NORMATIVIDAD QUE RIGE LA AFILIACIÓN DE LOS**



## **ASCENDIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONSTITUYE UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera divergente al analizar las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, pues mientras uno de los tribunales analizó de manera aislada la regularidad constitucional del artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, el diverso órgano jurisdiccional lo realizó como parte de un sistema normativo complejo.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que la normatividad que rige a la afiliación de los ascendientes en primer grado al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado, constituye un sistema normativo complejo integrado por: (i) el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua; (ii) el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al citado servicio médico; y (iii) el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

Justificación: El requisito relativo a la dependencia económica de los ascendientes pretensos beneficiarios, instituido en el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, forma parte de un sistema normativo complejo integrado por el referido Reglamento, el Manual de Procedimientos de Estudios Socioeconómicos para la Afiliación de Beneficiarios al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y el Estatuto Orgánico de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, dado que dichas normas generales regulan el sentido, definición, alcance y aplicación del citado requisito y, por ende, su análisis de regularidad constitucional debe realizarse en forma sistémica, no aisladamente.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.  
PC.XVII. J/7 A (11a.)



Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 8 de noviembre de 2022. Mayoría de seis votos de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez, Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo, Ricardo Martínez Carbajal, María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres. Disidente: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), quien formuló voto particular. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Osmar Abraham Lara Piñón.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 217/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 620/2021.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo en revisión 620/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, derivaron las tesis aisladas XVII.2o.P.A. 11 A (11a.), XVII.2o.P.A. 16 A (11a.), XVII.2o.P.A. 10 A (11a.), XVII.2o.P.A. 13 A (11a.), XVII.2o.P.A. 14 A (11a.), XVII.2o.P.A. 15 A (11a.) y XVII.2o.P.A. 12 A (11a.), de rubros: "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONTIENE DISTINCIONES BASADAS EN LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DE CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y ESTADO CIVIL, PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXIGENCIA DE QUE EL PRETENSO BENEFICIARIO ASCENDIENTE DE UN DERECHOHABIENTE NO CUENTE CON AFILIACIÓN VIGENTE EN UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SUPERA EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO



COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO CUMPLEN CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADAS CON UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, NO SON LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL." y "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO SUPERAN EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA XVII.2o.P.A.2 A (11a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, páginas 4789, 4792, 4794, 4795, 4796, 4797 y 4798, con números de registro digital: 2024713, 2024715, 2024716, 2024717, 2024718, 2024719 y 2024720, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS REQUISITOS PARA LA AFILIACIÓN DE ASCENDIENTES A DICHO SERVICIO, ASÍ COMO LA DEFINICIÓN DE DEPENDENCIA ECONÓMICA PLENA Y TOTAL, SON VIOLATORIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera divergente al analizar las normas generales que prevén la afi-



liación de ascendientes al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, pues mientras uno de los tribunales determinó que el artículo 25, fracción VII, y último párrafo, del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, no es violatorio del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución General, el diverso órgano jurisdiccional resolvió que el sistema normativo complejo que rige a dicha afiliación vulnera los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional, así como los diversos a la salud y a la seguridad social, reconocidos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), de la Constitución General.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que los requisitos para la afiliación de ascendientes al Servicio Médico Asistencial que otorga Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, consistentes en (i) no contar con una afiliación vigente a una diversa institución de seguridad social; (ii) la inscripción de persona física sin actividad económica ante la autoridad hacendaria; (iii) el certificado de inexistencia o existencia de propiedades emitido por el registro público de la propiedad; (iv) no gozar de "buena condición de salud", y/o (v) no haber contraído nuevamente matrimonio, así como la definición de dependencia económica plena y total, son violatorios de los derechos humanos a la igualdad, a la no discriminación y a la seguridad social –en su vertiente de servicio médico y medicinas de los familiares de los trabajadores–, reconocidos en los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso d), constitucionales; y, por ende, deben ser expulsados y/o inaplicados de la esfera jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*.

Justificación: Por una parte, los citados requisitos se basan en las categorías sospechosas de condición socioeconómica, condición de salud y estado civil, respectivamente, sin que superen un test de igualdad en escrutinio estricto, pues no existe ninguna disposición de rango constitucional que establezca como finalidad constitucionalmente importante la de restringir la seguridad social bajo dichas distinciones; y, por otra parte, debido a que la definición de dependencia económica total, plena y legal, conte-





nida en el sistema normativo en cuestión, es contraria a una dependencia económica, al menos, parcial y de facto, la cual fue validada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2018. De ahí que al expulsar y/o inaplicar dichos requisitos y definición legal de la esfera jurídica de las personas que impugnen dicho sistema normativo complejo, incluso *ex officio*, la autoridad en ningún momento podrá exigir como requisito, ni como prueba en el procedimiento relativo a la solicitud de afiliación, ningún tema relativo a la condición de salud, estado civil (matrimonio, viudez, divorcio o ulterior matrimonio) o diversa protección de seguridad social del pretense beneficiario.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

PC.XVII. J/9 A (11a.)

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 8 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez, Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo y Ricardo Martínez Carbajal. Disidentes: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres, los dos últimos quienes formulan voto de minoría. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Osmar Abraham Lara Piñón.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 217/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 620/2021.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2018 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1616, con número de registro digital: 29874.



De la sentencia que recayó al amparo en revisión 620/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, derivaron las tesis aisladas XVII.2o.P.A. 11 A (11a.), XVII.2o.P.A. 16 A (11a.), XVII.2o.P.A. 10 A (11a.), XVII.2o.P.A. 13 A (11a.), XVII.2o.P.A. 14 A (11a.), XVII.2o.P.A. 15 A (11a.) y XVII.2o.P.A. 12 A (11a.), de rubros: "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONTIENE DISTINCIONES BASADAS EN LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DE CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y ESTADO CIVIL, PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXIGENCIA DE QUE EL PRETENSO BENEFICIARIO ASCENDIENTE DE UN DERECHOHABIENTE NO CUENTE CON AFILIACIÓN VIGENTE EN UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SUPERA EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO CUMPLEN CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADAS CON UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, NO SON LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL." y "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO SUPERAN EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA



XVII.2o.P.A.2 A (11a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, páginas 4789, 4792, 4794, 4795, 4796, 4797 y 4798, con números de registro digital: 2024713, 2024715, 2024716, 2024717, 2024718, 2024719 y 2024720, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. PROCEDENCIA DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNEN LAS NORMAS GENERALES QUE RIGEN A LA AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS AL CITADO SERVICIO MÉDICO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera divergente al analizar las normas generales que prevén la afiliación de ascendientes al Servicio Médico Asistencial de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, pues mientras uno de los tribunales analizó la regularidad constitucional de las normas generales impugnadas bajo el principio de estricto derecho, el diverso órgano jurisdiccional lo realizó a la luz de la suplencia de la queja deficiente.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que los juicios de amparo en los que se pretenda el reconocimiento de una persona como beneficiaria de un derechohabiente, para acceder al Servicio Médico Asistencial que brinda Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, deben ser analizados a la luz de la suplencia de la queja deficiente, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

Justificación: Ante la duda de que una persona tenga o no derecho a alguno de los beneficios que establece dicho régimen médico, el rechazo de la suplencia de la queja deficiente equivaldría a prejuzgar que no lo tiene, con lo que se renunciaría de antemano a la posibilidad de descubrir la verdad jurídica; además, porque los actos reclamados pudieran ser violatorios del derecho humano a la seguridad social, reconocido en el artículo 123, apar-



tado B, fracción XI, inciso d), constitucional, el cual establece como base mínima de dicho derecho que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; y, también, porque un beneficiario de una persona trabajadora derechohabiente se asimila a ésta para efectos de la mencionada disposición.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

**PC.XVII. J/8 A (11a.)**

Contradicción de tesis 3/2022. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 8 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Amílcar Asael Estrada Sánchez, Gabriel Ascención Galván Carrizales, Héctor Guzmán Castillo y Ricardo Martínez Carbajal. Disidentes: Ignacio Cuenca Zamora (presidente), María del Carmen Cordero Martínez y Eduardo Ochoa Torres, los dos últimos quienes formulan voto de minoría. Ponente: Amílcar Asael Estrada Sánchez. Secretario: Osmar Abraham Lara Piñón.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 217/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 620/2021.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo en revisión 620/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, derivaron las tesis aisladas XVII.2o.P.A. 11 A (11a.), XVII.2o.P.A. 16 A (11a.), XVII.2o.P.A. 10 A (11a.), XVII.2o.P.A. 13 A (11a.), XVII.2o.P.A. 14 A (11a.), XVII.2o.P.A. 15 A (11a.) y XVII.2o.P.A. 12 A (11a.), de rubros: "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, CONTIENE DISTINCIONES BASADAS EN LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DE CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y ESTADO



CIVIL, PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXIGENCIA DE QUE EL PRETENSO BENEFICIARIO ASCENDIENTE DE UN DERECHOHABIENTE NO CUENTE CON AFILIACIÓN VIGENTE EN UNA DIVERSA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SUPERA EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO CUMPLEN CON UNA FINALIDAD IMPERIOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADAS CON UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA.", "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS, NO SON LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL." y "SERVICIO MÉDICO ASISTENCIAL DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS DISTINCIONES CONTENIDAS EN EL SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO QUE REGULA LA AFILIACIÓN DE LOS ASCENDIENTES DE LOS DERECHOHABIENTES COMO BENEFICIARIOS NO SUPERAN EL TEST DE IGUALDAD BAJO UN ESCRUTINIO ESTRICTO [ABANDONO DE LA TESIS AISLADA XVII.2o.P.A.2 A (11a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, páginas 4789, 4792, 4794, 4795, 4796, 4797 y 4798, con números de registro digital: 2024713, 2024715, 2024716, 2024717, 2024718, 2024719 y 2024720, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. LE REVISTE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y PUEDE SER EMPLAZADO POR CONDUCTO DE SU COMITÉ COORDINADOR.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO TERCERO Y DÉCIMO PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 15 DE NOVIEMBRE DE 2022. MAYORÍA DE VEINTIDÓS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO ITURBE RIVAS, JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, 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, ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON, JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN, JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ, EMMA GASPAS SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS, JORGE OJEDA VELÁZQUEZ Y GUSTAVO ROQUE LEYVA. DISIDENTES: ROLANDO GONZÁLEZ LICONA Y JUAN CARLOS CRUZ RAZO. PONENTE: ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA. SECRETARIA: PILAR MACIEL ALDANA HUERTAS.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria de **quince de noviembre de dos mil veintidós**.

### **RESULTANDO**

PRIMERO.—A través del oficio 46/2020, recibido el **cuatro de junio de dos mil veintiuno** en la Presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primero Circuito, la Jueza Tercera de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México **denunció la posible contradicción** de criterios sustentados por el **Décimo**



**Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja **Q.A. 49/2021** en contra del criterio del **Décimo Primer** Tribunal Colegiado de la materia y sede en mención al resolver el recurso de queja **Q.A. 4/2021**.

La citada contradicción fue descrita por la Jueza de Distrito en los siguientes términos:

"...

"a) El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar en sesión celebrada el veintiséis de abril del año en curso, por unanimidad de votos, en el recurso de queja Q.A. 49/2021; declaró infundado dicho medio de impugnación al sostener que fue acertado tener como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, pues el Tribunal de Alzada consideró que el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación ente autoridades de las (sic) tres órdenes de gobierno, y no un ente en específico, el cual se integra por diversas instituciones tanto a nivel federal y local, y por lo tanto, no puede asistirle el carácter de autoridad responsable, en virtud de que son en particular sus diferentes comités o sistemas locales los que realizan sus funciones y facultades que la ley de confiere.

"b) El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar en sesión de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos, el recurso de queja Q.A. 4/2021, lo declaró fundado, al considerar inexacto tener por inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, pues no obstante que el Sistema Nacional Anticorrupción esté integrado por diversas instituciones tanto a nivel federal como local; sin embargo, cuando sea señalada como autoridad responsable en un juicio de amparo, puede ser emplazado por conducto de la instancia a la que le corresponde la coordinación entre las diversas instituciones que lo integran, siendo ésta, el Comité Coordinador, representado por su presidente.

"De las resoluciones de los citados Tribunales Colegiados, se advierte un punto de contradicción en relación la (sic) existencia y atribución del carácter



de autoridad responsabilidad (sic) en un juicio de amparo del Sistema Nacional Anticorrupción. ..."

SEGUNDO.—La presidencia de este Pleno de Circuito, mediante acuerdo de **veinticuatro de junio de dos mil veintiuno**, radicó y registró el asunto con el número de expediente **PC01.I.A.21/2021.C**, **admitió a trámite** la denuncia de contradicción de tesis y 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, así como que informaran si subsistían los criterios materia de dicha contradicción.

TERCERO.—Los informes de los tribunales se rindieron en los términos siguientes:

1) En acuerdo de **cuatro de agosto de dos mil veintiuno**, el **Décimo Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio que sostuvo en el recurso de queja **Q.A. 49/2021** de su índice, se encuentra **vigente**.

2) Por proveído de **veintitrés de junio de dos mil veintidós**, el **Décimo Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que **se encuentra vigente** el criterio que sustentó en el recurso de queja **Q.A. 4/2021**.

CUARTO.—Por oficio DGCCST/X/259/08/2021 de **nueve de agosto de dos mil veintiuno**, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicó al secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito que no se encontraba radicada en el Máximo Tribunal del país alguna contradicción de tesis que guarde relación con el tópico a resolver en esta contradicción de tesis.

QUINTO.—Una vez que se encontró debidamente integrada la presente contradicción, por acuerdo de **diecisiete de agosto de dos mil veintidós**, se **turnó** el asunto a la Magistrada Alma Delia Aguilar Chávez Nava, integrante del





Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución respectivo; y,

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.**—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, toda vez que los asuntos de los que deriva la contradicción fueron del conocimiento de los Tribunales Colegiados de la materia y Circuito en mención.

**SEGUNDO.**—La denuncia de contradicción de tesis fue realizada por parte legítima de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por la Jueza Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

**TERCERO.**—A efecto de resolver sobre la existencia de la contradicción de tesis, conviene transcribir las consideraciones sustentadas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados:

a) El **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** en el recurso de queja **Q.A. 49/2021**, resolvió:

### "RESULTANDO:

**"PRIMERO.**—Por escrito presentado el veintitrés de julio de dos mil veinte, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, \*\*\*\*\* , por su propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:



"AUTORIDADES RESPONSABLES:

"Sistema Nacional Anticorrupción; presidenta del Comité Coordinador; Comité Coordinador; Comité de Participación Ciudadana; Comité Rector; Secretaría Ejecutiva; Comisión Ejecutiva y secretario técnico, todos del Sistema Nacional Anticorrupción.

"Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Combate a la Impunidad; director general de Responsabilidades y Verificación Patrimonial, de la Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones, de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad; director de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de Intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad; titular de la Unidad de Transparencia y Políticas Públicas; titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflicto de Intereses de la Dirección de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de Intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad; comisario público propietario y comisario público suplente del Comisariado de Educación y Cultura de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, todos de la Secretaría de la Función Pública.

"Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., titular del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; Asamblea General; Consejo Directivo; Dirección General; Consejo Académico Administrativo; Consejo Académico; Comisión Académica Dictaminadora; Comité Externo de Evaluación; Órgano de Vigilancia; Coordinación de Administración y Finanzas; Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Recursos Financieros; Dirección de Recursos Materiales; Subdirección de Recursos Materiales; Subdirección de Servicios Generales; Subdirección de Tesorería y Subdirección de Planeación, todos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.



"Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Junta de Gobierno; director General; Órgano de Vigilancia; Unidad de Administración y Finanzas; Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores; Comité Consultivo del Sistema Nacional de Investigadores; Junta de Honor del Sistema Nacional de Investigadores; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores; Dirección del Sistema Nacional de Investigadores; secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Investigadores; titular del Órgano Interno de Control y titular del Área de Responsabilidades, todos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES PRINCIPALMENTE RECLAMADOS:

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que se da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que se da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.'



"**SEGUNDO.**—La parte quejosa narró los antecedentes de la demanda; formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes y señaló como preceptos transgredidos los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**TERCERO.**—Mediante acuerdo de veinticuatro de julio de dos mil veinte, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, registró la demanda de amparo con el número 655/2020, requirió a la parte actora para que, entre otras cuestiones, precisara el artículo, inciso o fracción que reclamaba de la normatividad que combatía; señalara con claridad los actos u omisiones que reclamaba; la fecha en que tuvo conocimiento de los actos reclamados, apercibida que de no desahogar éstos, se tendría por no presentada la demanda de amparo.

"En el mismo proveído se requirió al Consejo Académico del Centro de Investigación y Docencia Económica, Asociación Civil, para que informara si el quejoso tenía un apoyo federal o si sus remuneraciones eran a cargo del Gobierno Federal, en el entendido que debería remitir copia certificada de las constancias con las que acreditara su dicho.

"**CUARTO.**—El treinta y uno de julio de dos mil veinte, una vez desahogado el requerimiento formulado a la parte quejosa, la Jueza Federal admitió a trámite la demanda de amparo, requirió a las autoridades responsables su informe justificado y señaló hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

"**QUINTO.**—Por auto de dos de septiembre de dos mil veinte, se requirió a la parte quejosa para que señalara o aclarara la denominación correcta de las autoridades Sistema Nacional Anticorrupción y Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción, toda vez que no se pudieron notificar con ese nombre. Apercibida que de ser omisa, se declararía la inexistencia de dichas autoridades.

"**SEXTO.**—El siete de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por cumplimentado el requerimiento formulado a la parte quejosa y se acordaron los informes justificados rendidos por la presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción; del titular y del titular del Área de Respon-



sabilidades, ambos del Órgano Interno de Control en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**"SÉPTIMO.**—Mediante proveído de nueve de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por rendido el informe justificado del secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

"En el mismo auto se acordó el oficio del apoderado legal del Centro de Investigación y Docencia Económica mediante el cual pretendía rendir informe justificado y se le requirió para que exhibiera el instrumento notarial con el que acreditara la personalidad que ostentaba.

**"OCTAVO.**—Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, se acordó el oficio de quien se ostentaba como el apoderado legal del Centro de Investigación y Docencia Económica mediante el cual pretendía desahogar el requerimiento formulado el veinticuatro de julio pasado y se ordenó reservar lo conducente, hasta en tanto la autoridad cumpliera con el requerimiento de nueve de septiembre.

"Asimismo, se tuvo por recibido el informe justificado del titular del Área de Responsabilidades en el Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económica.

**"NOVENO.**—Por acuerdos de dieciocho y veintitrés de septiembre de dos mil veinte, se tuvieron por rendidos los informes justificados de las autoridades responsables del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Secretaría de la Función Pública, así como por la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

**"DÉCIMO.**—El treinta de septiembre de dos mil veinte, se agregó el informe justificado de los integrantes del Órgano de Vigilancia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**"DÉCIMO PRIMERO.**—Mediante proveídos de cinco y seis de octubre de dos mil veinte, se tuvieron por rendidos los informes justificados de diversas



autoridades responsables del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, en proveído de seis de octubre, se requirió a la parte quejosa para que señalara o aclarara la denominación correcta de la autoridad Sistema Nacional Anticorrupción, toda vez que la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción manifestó la imposibilidad material y jurídica para hacer del conocimiento el juicio de amparo de origen a dicha autoridad.

**"DÉCIMO SEGUNDO.**—El catorce de octubre del año en cita, se tuvo por cumplimentado el requerimiento formulado a la parte quejosa; se ordenó notificar al Sistema Nacional Anticorrupción por conducto del Comité Coordinador del mismo y se le solicitó su informe justificado.

**"DÉCIMO TERCERO.**—Por auto de quince de octubre de dos mil veinte, se acordó el informe justificado rendido por la presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en alcance al diverso de dieciocho de septiembre pasado.

**"DÉCIMO CUARTO.**—Mediante proveído de treinta de octubre de dos mil veinte, se acordaron los oficios de la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción mediante los cuales informó que el Sistema Nacional Anticorrupción no se encuentra integrado por completo, por lo que se ordenó suspender toda comunicación con dicha autoridad.

"Por lo anterior, se requirió a la parte quejosa para que señalara o aclarara la denominación correcta de la autoridad que denominó como Sistema Nacional Anticorrupción, o bien, informara en su totalidad, y de ser así, las autoridades que lo integraban y si estaba debidamente conformado. Apercebida que de ser omisa, se declararía la inexistencia de dicha autoridad.

**"DÉCIMO QUINTO.**—Mediante proveído de tres de noviembre de dos mil veinte, se acordó el informe justificado rendido por el titular de la Secretaría de



la Función Pública, en su calidad de integrante del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización del Sistema Nacional Anticorrupción.

**"DÉCIMO SEXTO.**—Por auto de diez de noviembre de dos mil veinte, la parte quejosa pretendió desahogar el requerimiento formulado en proveído de treinta de octubre pasado, reiterando que la denominación del Sistema Nacional Anticorrupción, era correcta. Por tal motivo, se hizo efectivo el apercibimiento decretado y se tuvo como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción.

**"DÉCIMO SÉPTIMO.**—Inconforme con esta determinación, por escrito presentado el diecinueve de noviembre de dos mil veinte, la parte quejosa interpuso recurso de queja, la que por razón de turno correspondió conocer a este órgano jurisdiccional; y por proveído de cinco de abril de dos mil veintiuno, se ordenó formar de manera física y electrónica el toca Q.A. 49/2021, se admitió a trámite el referido recurso de queja y se turnaron los autos al Magistrado Rolando González Licona para la formulación del proyecto respectivo; y,

#### CONSIDERANDO:

"...

**"SÉPTIMO.**—De la resolución recurrida se desprende que la Juez Federal tuvo por no desahogado el requerimiento formulado a la parte quejosa por el que reiteró que la denominación de la autoridad señalada como Sistema Nacional Anticorrupción era correcta, por las siguientes consideraciones:

"— Que mediante auto de seis de octubre de dos mil veinte se recibió el oficio de la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en el que informó su imposibilidad material y jurídica para hacer del conocimiento de la autoridad Sistema Nacional Anticorrupción, la radicación del juicio de amparo de origen, pues manifestó que dicha autoridad era una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno y no un ente específico, que a la fecha permanece incompleto, que no ha sido instalado completamente.



"– Que, consecuentemente, se requirió a la parte quejosa para que aclarara su denominación, o bien, indicara la autoridad por la cual podía ser emplazada, bajo el apercibimiento que, de ser omiso, se tendría como autoridad inexistente.

"– Que mediante escrito con número de folio 12994, en desahogo a lo anteriormente solicitado, la parte quejosa señaló que la denominación correcta del Sistema Nacional Anticorrupción era correcta, en términos del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que está integrado por diversos órganos y que cualquiera de ellos se encuentra facultado para representarlo y en aptitud de comparecer en su representación, solicitando fuera notificada la referida autoridad a través del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"– Que previa notificación, a través del oficio identificado con el número 14188, la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, devolvió los diversos comunicados 27619/2020 y 27621/2020, en que se solicitó informe con justificación en representación del multicitado sistema, e informó que el Sistema Nacional Anticorrupción se debe integrar por una gran número de instituciones tanto federales como locales, las cuales aún no se han conformado, como es el caso de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, encargada de nombrar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (integrada actualmente con tres miembros de los cinco que dispone la ley); circunstancia por la cual dicho Sistema a la fecha se encuentra incompleto, por lo cual no ha sido instalado completamente y no cuenta con domicilio físico para poder ser llamado a juicio.

"– Que así, mediante auto de treinta de octubre de dos mil veinte, se otorgó nuevamente vista a la parte quejosa para que aclarara la denominación de la autoridad señalada como Sistema Nacional Anticorrupción o bien informara la totalidad de las autoridades que lo integran y si está debidamente conformado.

"– Que como se advertía del oficio de cuenta, la parte quejosa continuaba señalando que el Sistema Nacional Anticorrupción al estar integrado por diversos órganos, cualquiera de ellos se encuentra facultado para representarlo y en aptitud de comparecer en su representación, solicitando fuera notificada la





referida autoridad a través del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"– Que en esas circunstancias, toda vez que era obligación de la parte quejosa precisar las autoridades responsables, en términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, lo cual no acontecía en razón de que no justificaba que correspondía al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción representar en el juicio de amparo al Sistema Nacional Anticorrupción, al ser una instancia constituida por diversos órganos (artículo 113 constitucional), cada uno dada sus facultades realizan diversas funciones, por tanto, se hacía efectivo el apercebimiento y se tenía como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción.

"Inconforme con esa determinación, la parte quejosa, ahora recurrente, en su único agravio aduce que la resolución recurrida contraviene los artículos 108, fracción III, de la Ley de Amparo, 16 y 17 constitucionales y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues al dejar de tener al Sistema Nacional Anticorrupción como autoridad responsable, vulnera sus derechos fundamentales, ya que no tiene la obligación procesal de señalar qué órgano es el facultado para representar a la autoridad responsable, sino únicamente la denominación correcta y actual de ésta o, en su caso, probar que dicha denominación es la correcta, tal y como lo establece el numeral citado en primer término.

"Agrega que la Juez de Distrito omitió motivar su determinación, pues el numeral 108 de la Ley de Amparo no le obliga de ninguna manera a señalar la autoridad que está facultada para representar al Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que su determinación es arbitraria y, por ende, ilegal.

"Refiere que, en todo caso, la obligación debe ser atribuida a la autoridad responsable conforme al principio de legalidad, máxime cuando ella ha cumplido a cabalidad con su obligación procesal de proporcionar al Juzgado de Distrito la denominación actual y correcta de la autoridad señalada como responsable, inclusive proporcionando diversas autoridades a través de las cuales puede ser emplazado al juicio el Sistema Nacional Anticorrupción.



"Añade que, suponiendo sin conceder, que ninguna autoridad esté facultada para comparecer al juicio en representación del Sistema Nacional Anticorrupción, la Juez debió considerar lo manifestado por las autoridades responsables e interpretarlo de la forma menos perjudicial para el quejoso, reservando la notificación a dicha autoridad hasta en tanto se encuentre debidamente integrada y cuente con un domicilio para ser emplazada al juicio de amparo.

"Insiste en que la denominación correcta de la autoridad señalada como Sistema Nacional Anticorrupción es la correcta, toda vez que el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción así lo establece.

"Aduce que aun cuando no es su obligación señalar el órgano por el cual debe ser notificada la autoridad denominada Sistema Nacional Anticorrupción, le señaló a la A que puede ser notificado a través del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual no fue tomado en cuenta por la juzgadora.

"Son infundados los argumentos formulados por la recurrente.

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, y los artículos 1 y 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"Los preceptos referidos son del contenido siguiente:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:



"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.



"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.'

"Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.'

"Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

"I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;

"II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

"III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;



"IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

"V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

"VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;

"VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

"VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

"IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

"X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.'

"El referido Sistema se integra por un gran número de instituciones tanto a nivel federal, como a nivel local, según lo que dispone el artículo 7 de la Ley General del referido Sistema:

"Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

"I. Los integrantes del Comité Coordinador;



"II. El Comité de Participación Ciudadana;

"III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

"IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.'"

"En el juicio de amparo del que deriva la presente queja, que fue remitido con el diverso recurso de queja 56/2021, que se resuelve en esta misma sesión, a foja cuatrocientos setenta y siete, obra el oficio de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, signado por la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, del que se desprende que manifestó lo siguiente:

"... En ese sentido, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LGSNA (sic), el Sistema Nacional Anticorrupción se debe integrar por un gran número de instituciones tanto a nivel federal, como a nivel local, ya que también debe estar conformado por los Sistemas Locales Anticorrupción de las 32 entidades federativas, mismas que en algunos casos, no han concluido de instalarse ...

"Asimismo, a nivel federal faltan nombramientos en el Sistema Nacional Anticorrupción para poner un ejemplo, la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya designación está pendiente desde octubre de 2019 ...

"Si bien diversas instancias que deben integrar el Sistema Nacional Anticorrupción se encuentran operando hoy en día, como es el caso del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador, lo cierto es que el Sistema Nacional Anticorrupción como tal no ha sido instalado.

"Es importante destacar que el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente específico, mismo que permanece incompleto al día de hoy y que no ha sido instalado formalmente. Debido a esta naturaleza tampoco cuenta con un



domicilio en particular, motivos por los cuales este Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para hacer del conocimiento de dicha instancia de coordinación el juicio de amparo que se pretende notificarle por conducto de este Comité. ...'

"Como lo refiere la citada autoridad y se desprende de las normas transcritas, el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente específico, que se debe integrar por un gran número de instituciones tanto a nivel federal, como a nivel local.

"De ahí que a dicha institución, al ser una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente específico, que se debe integrar por un gran número de instituciones tanto a nivel federal, como a nivel local, en sí misma no puede recaerle el carácter de autoridad responsable dado que son en particular sus diferentes comités o sistemas locales, los que realizan todas y cada una de sus funciones y facultades que la ley le confiere.

"Por lo que, contrario a lo que arguye la parte recurrente, si bien no tiene la obligación procesal de señalar qué órgano es el facultado para representar a la autoridad responsable, sino únicamente la denominación correcta y actual de ésta o, en su caso, probar que dicha denominación es la correcta, lo cierto es que no puede pasar inadvertido que, en la especie, el referido Sistema Nacional Anticorrupción, como 'institución', es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente específico, que se debe integrar por un gran número de instituciones tanto a nivel federal, como a nivel local, por lo que sin prejuzgar sobre la existencia de éste, como institución, no puede soslayarse que aún no se encuentra debidamente conformado, por ende, resulta legal la determinación de tenerla como 'autoridad' inexistente, para los efectos del juicio constitucional.

"Sin que le asista la razón a la parte recurrente en el sentido de que la determinación de la A quo no se encuentra debidamente motivada, puesto que la juzgadora sí dio las razones particulares, causas específicas de su determinación, como anteriormente quedó sintetizado.



"También es infundado que la Juez de Distrito no haya tomado en consideración que la autoridad denominada Sistema Nacional Anticorrupción, podía ser notificada a través del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que de la resolución recurrida, se desprende que fue precisamente la negativa de dicha autoridad para que por conducto se emplazara al Sistema Nacional Anticorrupción, lo que llevó a la juzgadora a emitir la resolución que ahora se recurre.

"Así las cosas, ante lo infundado de los agravios hechos valer por la parte recurrente, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja.

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en los artículos 97, fracción I, inciso e) y 101 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—Es infundado el recurso de queja."

**b) El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** en el recurso de queja Q.A. 4/2021, determinó:

"...

**"VISTOS; y,  
"RESULTANDO:**

**"PRIMERO.**—Presentación de la demanda. Por escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil veinte, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y recibido en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Sergio Cárdenas Denham, por propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos siguientes:

### **"III. AUTORIDADES RESPONSABLES**

**"1. Sistema Nacional Anticorrupción.**





- "2. Presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "3. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "4. Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "5. Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "6. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "7. Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "8. Secretario Técnico del Sistema Nacional Anticorrupción.
- "9. Secretaría de la Función Pública.
- "10. Subsecretaría de Combate a la impunidad de la Secretaría de la Función Pública.
- "11. Director general de Responsabilidades y Verificación Patrimonial, de la Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones, de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública.
- "12. Director de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de Intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública.
- "13. Titular de la Utilidad de Transparencia y Políticas Públicas de la Secretaría de la Función Pública.
- "14. Titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Dirección de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública.



"**15.** Comisario público propietario y comisario público suplente del Comisariato de Educación y Cultura de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, de la Secretaría de la Función Pública.

"**16.** Titular del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**17.** Titular del Área de Responsabilidades del órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**18.** Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**19.** Asamblea General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**20.** Consejo Directivo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**21.** Dirección General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**22.** Consejo Académico Administrativo Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**23.** Consejo Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**24.** Comisión Académica Dictaminadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**25.** Comité Externo de Evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC.

"**26.** Órgano de Vigilancia del Centro de Investigación y Docencia Económicas,



"**27.** Coordinación de Administración y Finanzas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**28.** Dirección de Recursos Humanos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**29.** Dirección de Recursos Financieros del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**30.** Dirección de Recursos Materiales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**31.** Subdirección de Recursos Materiales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**32.** Subdirección de Servicios Generales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**33.** Subdirección de Tesorería del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**34.** Subdirección de Planeación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

"**35.** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"**36.** Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"**37.** Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"**38.** Órgano de vigilancia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"**39.** Unidad de Administración y Finanzas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"**40.** Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores.



"41. Comité Consultivo del Sistema Nacional de Investigadores.

"42. Junta de Honor del Sistema Nacional de Investigadores.

"43. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores.

"44. Dirección del Sistema Nacional de Investigadores.

"45. Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Investigadores.

"46. Titular del Órgano Interno de Control del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"47. Titular del área de responsabilidades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

#### "IV. NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS:

##### "1. Del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses



conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"2. Del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.



### **"3. De la presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición, emisión y aplicación de la Carta de 24 de mayo de 2020, dirigida a los secretarios generales de la Coalición de sindicatos del ramo 38 del sector CONACYT, firmada por \*\*\*\*\* presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a través del cual da a conocer que el 23 de mayo de 2020 recibió por conducto de la titular de la Unidad de Transparencia y Políticas Públicas de la Secretaría de la Función Pública, la respuesta a la solicitud realizada mediante oficio COAL/002/2020 de 5 de mayo de 2020, respuesta que fue dirigida a los Enlaces de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, firmada por \*\*\*\*\* presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; y a través de la cual se señaló que derivado de la reforma constitucional en materia de anticorrupción que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 2015 todos los servidores públicos se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial, asimismo señala las consecuencias que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas para el caso de incumplimiento a dicha obligación.

"B) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"C) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses



conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

#### **"4. Del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.



**"5. Del Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"6. De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores





públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"7. De la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema



de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"8. Del secretario técnico del Sistema Nacional Anticorrupción, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año



2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

#### **"9. De la Secretaría de la Función Pública, se reclama:**

"A) La expedición y publicación del Acuerdo por el que se amplían plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial Federación el 22 de abril de 2020, (en adelante, 'el acuerdo').

"B) La aplicación en la esfera jurídica de la quejosa del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020. Es importante señalar a su señoría que, concretamente el Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020, constituye el primer acto de aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de



intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual genera perjuicio a mis representados.

"C) La expedición y publicación del «Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-Cov2 (Covid-19)» publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de junio de 2020.

"D) La aplicación en la esfera jurídica de la quejosa del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-Cov2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de junio de 2020.

"E) La emisión, expedición y aplicación del Oficio CIRCULAR 9/100/006/2020 de 12 de junio de 2020 firmado por la doctora \*\*\*\*\*, secretaria de la Función Pública, dirigida a los titulares de dependencias y entidades que integran el Gabinete Legal y Ampliado; y a través del cual se señala que los altos mandos del Gobierno de México, desde subdirectores de área y homólogos hasta el presidente de la República, tienen la obligación de presentar su



declaración patrimonial a más tardar el 31 de julio de 2020, en términos del Acuerdo de ampliación que la Secretaría de la Función Pública emitió el 22 de abril de 2020.

"F) La emisión, expedición y aplicación del Oficio CIRCULAR FP/100/005/2020 de 12 de junio de 2020 firmado por la doctora\*\*\*\*\*, Secretaria de la Función Pública, dirigida a los titulares de dependencias y entidades que integran el Gabinete Legal y Ampliado; y a través del cual señala que ante la medida sanitaria derivada de la epidemia generada por el virus SARSCoV-2, consideró necesario ampliar el plazo para su presentación en la modalidad de modificación hasta el 31 de diciembre de 2020, para todas las personas servidores públicos de la Administración Pública Federal de niveles jerárquicos medios, enlaces operativos y de base sindicalizados, incluidas las personas que deben presentar la declaración por primera vez, en términos del artículo SEGUNDO del «ACUERDO por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativa».

**"10. De la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública; la Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial de dicha subsecretaría; la Dirección de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de Intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflicto de Intereses de dicha subsecretaría, reclamo:**

"A) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Admi-



nistrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

"B) La emisión del Oficio UEPPCI/317/DRPI/OT/137/2020 de 6 de julio de 2020 firmado por el director de Registro Patrimonial y de Intereses, de la Coordinación de Registro Patrimonial, de Intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la impunidad de la Secretaría de la Función Pública, a través del cual señala que los trabajadores de los centros públicos de investigación como es el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. se encuentran obligados a presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses.

**"11. Del titular de la Unidad de Transparencia y Políticas Públicas de la Secretaría de la Función Pública, se reclama:**

"A) La expedición, emisión y aplicación de respuesta enviada el 24 de mayo de 2020, al oficio COAL/002/2020 de 5 de mayo de 2020, respuesta que fue dirigida a los Enlaces de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y fue dada a conocer a los secretarios generales de la coalición de sindicatos del ramo 38 del sector CONACYT, firmada por \*\*\*\*\* presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; y a través de la cual señala que derivado de la reforma Constitucional en materia de anticorrupción que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 2015 todos los servidores públicos se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial, asimismo señala las consecuencias que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas para el caso de incumplimiento a dicha obligación.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de



situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional así como el inicio de la obligación de servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"12. Del titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Dirección de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública, se reclama:**

"A) La emisión, expedición y aplicación del Oficio UEPPCI/371/0125/2020 de 6 de mayo de 2020, emitido por el titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Dirección de Registro Patrimonial y de Intereses de la Coordinación de Registro Patrimonial, de intereses y de Servidores Públicos Sancionados de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Subsecretaría de Combate a la Impunidad de la Secretaría de la Función Pública, a través del cual se informa al director de Articulación de Centros de Investigación, Unidad de Articulación Sectorial y Regional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; que en atención al oficio G0000/20/196 de 6 de abril de 2020 dirigido a la doctora \*\*\*\*\* Secretaria de la Función Pública, las normas e instructivo para el llenado y presentación del formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses establecen que la declaración patrimonial y de intereses deberá ser llenada en su totalidad por servidores públicos que tengan nivel igual a jefe de Departamento y homólogo y hasta el nivel máximo en cada Ente Público.



"B) La emisión, expedición y aplicación del Oficio UEPPCI/317/0123/2020 de 30 de abril de 2020, dirigido a la maestra \*\*\*\*\* titular del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia firmado por el doctor \*\*\*\*\* , titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflicto de Intereses a través del cual atiende el oficio 01C/CI/38/128/41/2020 de 24 de abril de 2020; y a través del cual señala que la obligación de presentar declaración patrimonial corresponde a todos los servidores públicos, sin importar la clase empleo cargo o comisión que desempeñen, por lo que con base en dicho oficio el personal académico del CIDE, debe cumplir con dicha obligación; asimismo señala las consecuencias que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas para los casos en que no se cumpla con dicha obligación.

"C) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"13. Del comisario público propietario y comisario público suplente del Comisariato de Educación y Cultura de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, de la Secretaría de la Función Pública, se reclama:**

"A) La expedición, emisión y aplicación del Oficio sin firma CGOVC/CEC/113/02/207/2020 de 29 de junio de 2020, a través del cual hacen hincapié en que los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, deben presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.





"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"14. Del titular del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., y el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., reclamo:**

"A) La expedición emisión y aplicación del Oficio 01C/CI/38/128/49/2020 de 4 de mayo de 2020, dirigido al director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; firmado por la maestra \*\*\*\*\* titular del órgano Interno de Control a través del cual señala que con oficio UEPPC17317/123/2020 de 30 de abril de 2020, la Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública atendió la petición realizada a través del oficio DG/20/106 de 20 de abril de 2020, y que fue remitido a la Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial a través del oficio 01C/CI/38/128/41/2020; y a través del cual señala que la obligación de presentar declaración patrimonial corresponde a todos los servidores públicos, sin importar la clase empleo cargo o comisión que desempeñen, por lo que con base en dicho oficio el personal académico del CIDE, debe cumplir con dicha obligación.

"B) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de



situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"15. Del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Asamblea General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; el Consejo Directivo del Centro de investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Dirección General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; el Consejo Académico Administrativo Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; el Consejo Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Comisión Académica Dictaminadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; el Comité Externo de Evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; el Órgano de Vigilancia del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Coordinación de Administración y Finanzas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., la Dirección de Recursos Humanos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Dirección de Recursos Financieros del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Dirección de Recursos Materiales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Subdirección de Recursos Materiales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Subdirección de Servicios Generales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; la Subdirección de Tesorería del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; y la Subdirección de Planeación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., reclamo:**

"A) La emisión del Oficio DG/20/00117 de 20 de abril de 2020 firmado por el doctor \*\*\*\*\*, director general del CIDE dirigido a la doctora \*\*\*\*\*,



secretaría general del SIPACIDE, a través del cual señala que la autoridad competente para interpretar y aplicar las normas en materia de declaraciones de situación patrimonial y de intereses en la Administración Pública Federal es la Secretaría de la Función Pública, por lo que turnó la petición realizada en comunicación de 17 de abril de 2020, al titular del Órgano Interno de Control del CIDE; precisando que carece de facultades para interpretar o aplicar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Señala además que no cuenta con facultad alguna para determinar los formatos aplicables a la declaración de la situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos.

"B) Oficio DG/20/00116 de 20 de abril de 2020, firmado por el doctor \*\*\*\*\* , director general del CIDE dirigido a la maestra \*\*\*\*\* titular del Órgano Interno de Control del CIDE, a través del cual hace de su conocimiento que recibió del Sindicato del Personal Académico del CIDE, una carta en donde plantea un conjunto de preguntas relativas a la presentación de declaraciones patrimoniales, su fundamentación y motivación.

"C) La emisión, expedición y aplicación del correo electrónico de 22 de abril de 2020 enviado al correo electrónico *buzon.recursoshumanos@cide.edu*, con Asunto: Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses; a través del cual señala que con base en las disposiciones aplicables derivadas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción; la Secretaría de la Función Pública ha dispuesto que a partir del 2020 todas las personas servidores públicas de la Administración Pública Federal deberán presentar su Declaración Patrimonial; en el cual además se incluyen la Guía para realizar la Declaración Patrimonial e Instructivo para usuario del Sistema Declara NET; así como el Instructivo para usuario para el sistema DeclaraNet, de 17 hojas, anexo al mismo.

"D) Oficio DG/20/00165 de 20 de julio de 2020, emitido por el director general del CIDE dirigido a la doctora \*\*\*\*\* , secretaria general del SIPACIDE, a través del cual, señala que conforme a lo señalado en el Oficio No. CGOVC/CEC/113/02/207/2020 emitido por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control de la SFP y diversas consultas realizadas por el CIDE, así como a la capacitación que fue instruida por el CONACYT en coordinación con la SFP para el personal de la Dirección de Recursos Humanos, las características es-



pecíficas y campos de información dentro de la plataforma informática DeclaraNet, se encuentran definidos a partir del nivel salarial del servidor público obligado a la presentación de la Declaración Patrimonial y de Intereses con independencia de sus funciones y acompaña como Anexo 1 el oficio CGOVC/CEC/113/02/207/2020 que se reclama en su emisión y aplicación en diverso apartado. Asimismo, acompaña un Anexo 2, que incluye tabla de equivalencia de tabulador específico de remuneraciones con los niveles salariales de la Administración Pública Federal, y señala que la misma fue elaborada en coordinación con la SFP, misma que en su contenido señala una Homologación de niveles salariales del CIDE para identificar en DeclaraNet el nivel de equivalencia para el tipo de declaración a presentar a partir del 2020, y que señala como fechas definitivas para presentar la declaración patrimonial, misma que también se reclama en su emisión y aplicación.

"E) La emisión, expedición y aplicación del Correo electrónico de 21 de julio de 2020 enviado al Buzón de Recursos Humanos del CIDE, *buzon.recur-soshumanos@cide.edu*, con Asunto: Declaración patrimonial, a través del cual se informa al personal del CIDE que se encuentran obligados a presentar Declaración Patrimonial y de Intereses con fecha límite al 31 de julio de 2020 de conformidad con el Anexo 1 de dicho documento que contiene un listado de las personas obligadas a presentar la Declaración Patrimonial y de Intereses hasta antes del 31 de julio de 2020 adicionalmente hace del conocimiento, el Instructivo para usuario para el sistema Declara NET, la Guía rápida para realizar la presentación de la Declaración Patrimonial y de Intereses, los Formatos de apoyo diseñados por la SFP, la Guía para el registro de nuevo usuario del sistema Declara NET y Guía para recuperación de contraseña DeclaraNet. Cabe señalar Anexo 1, titulado Listado de las personas obligadas a presentar la Declaración Patrimonial y de Intereses hasta antes del 1 de julio de 2020; señala en su contenido SERVIDORES PÚBLICOS DETECTADOS COMO PENDIENTES DE PRESENTAR DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE MODIFICACIÓN 2020 (SUBDIRECTOR, DIRECTOR, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO, JEFE DE UNIDAD, SUBSECRETARIO U HOMÓLOGOS, CON FECHA LÍMITE 31 DE JULIO DE 2020), y se incluye la lista de personal del CIDE que están pendientes de presentar su declaración patrimonial, por lo que se reclama de igual forma, la emisión, expedición y aplicación de dicho Anexo en perjuicio de las quejas.



"F) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"16. Del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Órgano de vigilancia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Unidad de Administración y Finanzas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores, el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Investigadores, la Junta de Honor del Sistema Nacional de Investigadores, la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores, la Dirección del Sistema Nacional de Investigadores, el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Investigadores, el titular del Órgano Interno de Control del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el titular del área de responsabilidades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reclama:**

"A) La aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de



2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.

**"17. De todas las autoridades responsables señaladas en el presente escrito, se reclaman:**

"Todos los efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho, de los actos y normas generales reclamados que se señalaron con anterioridad. Cabe mencionar que, de conformidad con los principios de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, cuando se reclame a través de un juicio de amparo una norma general con motivo de su aplicación, como es el caso, debe admitirse a trámite la demanda respectiva. Además, cuando se advierta que el acto de aplicación se concreta materialmente durante el procedimiento, se debe notificar personalmente su existencia al quejoso para que se encuentre en aptitud de ampliar su escrito inicial.

"Es importante precisar que el primer acto de aplicación del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de Situación patrimonial y de Intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, es el Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), emitido por la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.



"Sentado lo anterior, en cuanto al acto reclamado consistente en «La emisión, dictado o expedición de cualquier acto a través del cual se pretenda aplicar el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019, a través del diverso Acuerdo por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de abril de 2020.», este mismo se refiere a la emisión, dictado o expedición de cualquier otro acto posterior al primer acto de aplicación a través del cual se pretenda seguir materializando los efectos de los actos reclamados en perjuicio de la parte quejosa por parte de las autoridades responsables.' (sic)

**"SEGUNDO.**—Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el cual, por auto de veintiocho de julio de dos mil veinte, se registró con el número 659/2020, y previo cumplimiento de requerimiento al quejoso, por acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte se admitió a trámite la demanda, se pidió a las autoridades responsables sus informes justificados, se dio intervención al agente del Ministerio Público de la Federación, y se fijó día y hora para la audiencia constitucional.

"Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, la Juez del conocimiento, en lo que al caso interesa, ordenó agregar a los autos diversas razones actuariales, por medio de las cuales el actuario adscrito a dicho juzgado informó la imposibilidad de notificar, entre otros, los oficios 19722/2020, 20950/2020 y 22026/2020, dirigidos al Sistema Nacional Anticorrupción; porque no estaba plenamente establecido, dado que faltaban los nombramientos de los Magistrados que habrían de integrarlo.



"Los oficios 19726/2020, 20954/2020 y 22030/2020, dirigidos al Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción; porque la denominación de la autoridad era incorrecta y que sólo se recibiría si fuera a nombre del 'Comité Rector de Verificación'.

"En consecuencia, la Juez ordenó suspender toda comunicación con el Sistema Nacional Anticorrupción y con el Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción y requirió al quejoso para que dentro de tres días señalara o aclarara la correcta denominación de dichas autoridades, apercibido que, de no hacerlo, se declararía la inexistencia de dichas autoridades.

"Por escrito presentado vía electrónica el veintitrés de septiembre de dos mil veinte, el quejoso desahogó el requerimiento formulado, de la siguiente manera:

"1.– Reiteró que era correcta la denominación de la autoridad responsable 'Sistema Nacional Anticorrupción' y señaló que ésta se integraba por diversos órganos, cualquiera de los cuales estaba facultado para representarla, que debía tener un representante que pudiera realizar actos o bien participar en aquéllos en los que dicha autoridad colegiada deba intervenir y que debía ser notificada por conducto del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"2.– En cuanto a la denominación del Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción, precisó que la denominación correcta era 'Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización del Sistema Nacional Anticorrupción', y que debía ser notificada por conducto de cualquiera de las autoridades denominadas Auditoría Superior de la Federación o Secretaría de la Función Pública, pues éstas presidían de manera dual a dicho comité.

"Al respecto, en proveído de veinticinco de septiembre de dos mil veinte, la secretaria encargada del despacho del Juzgado del conocimiento ordenó reexpedir los oficios que se habían girado a las autoridades precisadas en párrafos precedentes.

"En proveído de cinco de octubre de dos mil veinte la Juez de Distrito, en lo que interesa, ordenó agregar a los autos las razones actuariales de veinticinco





de septiembre de ese año, mediante las cuales se informó la imposibilidad de notificar los oficios 21083/2020 y 21116, dirigidos al Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción y ordenó reexpedirlos a nombre del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización del Sistema Nacional Anticorrupción por conducto de la Auditoría Superior de la Federación o Secretaría de la Función Pública.

"En proveído de seis de octubre de dos mil veinte, la Juez del conocimiento tuvo por recibido el oficio signado por la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, por medio del cual manifestó su imposibilidad material y jurídica para hacer del conocimiento del juicio a la autoridad denominada por el quejoso como Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que devolvió el oficio relativo.

"Lo anterior, pues la citada presidenta del comité señaló, entre otras cosas, que el Sistema Nacional Anticorrupción se integra por: 'I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.'

"Que, conforme al artículo 113 constitucional, y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, éste se debe integrar por un gran número de instituciones tanto a nivel federal como local, pues debe conformarse por los Sistemas Locales Anticorrupción de todas las entidades federativas, las cuales no han terminado de instalarse.

"Señaló que, incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas acciones de inconstitucionalidad en las que declaró la invalidez del decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.

"Apuntó también que faltan nombramientos en el Sistema Nacional Anticorrupción, por ejemplo, la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya designación está pendiente desde octubre de dos mil diecinueve, y que ese órgano es importante porque nombra a los integrantes del Comité de



Participación Ciudadana que actualmente está conformado por tres de los cinco integrantes que dispone la ley, y que está presidido por la misma persona que actualmente preside el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"Que, si bien existen diversas instancias de entre las que conforman el sistema, que actualmente están operando, como son los citados Comité de Participación Ciudadana y Comité Coordinador, lo cierto es que el Sistema Nacional Anticorrupción, como tal, no ha sido instalado.

"Finalmente, dijo que el sistema es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y no un ente específico, el cual, al día de hoy está incompleto y no se ha instalado formalmente; y debido a 'esa naturaleza' tampoco cuenta con un domicilio en particular por lo cual 'este Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para hacer de conocimiento de dicha instancia de coordinación el juicio de amparo que se pretende notificarle por conducto de este Comité.—Por lo expuesto, devuelvo los oficios al rubro citados, atendiendo a las razones explicadas en párrafos anteriores.' (sic).

"Al respecto, la Juez ordenó suspender toda comunicación con dicha autoridad y requirió al quejoso, para que señalara o aclarara su correcta denominación o bien, indicara la autoridad por la cual podía ser emplazada la autoridad a la que se refirió como Sistema Nacional Anticorrupción, bajo el apercibimiento que, de no hacerlo, se declararía su inexistencia.

"Por escrito presentado vía electrónica el nueve de octubre de dos mil veinte, el quejoso desahogó el requerimiento formulado y precisó que la autoridad señalada como Sistema Nacional Anticorrupción debía ser notificada por conducto del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"En razón de lo anterior, por acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte, la Juez del conocimiento, ordenó reexpedir los oficios a efecto de notificar al Sistema Nacional Anticorrupción, por conducto del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.



"Sin embargo, en proveído de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la Juez de Distrito, en atención al auto de la misma fecha dictado en el incidente de suspensión del juicio de amparo, advirtió que la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, nuevamente devolvió los oficios que se le enviaron.

"Lo anterior, pues informó que el Sistema Nacional Anticorrupción se debía integrar por un gran número de instituciones tanto federales como locales, las cuales en algunos casos no se habían conformado, como era el caso de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, encargada de nombrar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (integrada actualmente con tres miembros de los cinco que dispone la ley); circunstancia por la cual el referido Sistema, a la fecha, se encontraba incompleto, y no había sido instalado ni contaba con domicilio físico para poder ser llamado a juicio.

"En esas condiciones, la Juez ordenó de nueva cuenta suspender toda comunicación con el Sistema Nacional Anticorrupción y volvió a requerir al quejoso para que señalara o aclarara la denominación correcta de la autoridad o para que, 'nos informe en su totalidad, y de ser así, las autoridades que lo integran y si está debidamente conformado' (sic). Apercebido que, de no hacerlo, se declararía la inexistencia de la autoridad.

"En atención al requerimiento formulado el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el quejoso presentó, vía electrónica, el veintisiete de ese mes y año, escrito en el que manifestó que la denominación del Sistema Nacional Anticorrupción era la correcta, en términos del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, también señaló que no era su obligación señalar al órgano facultado para representar a tal autoridad, sino únicamente su denominación, en términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo; no obstante, manifestó que atendiendo a su naturaleza y finalidad, se le debía notificar por conducto del Comité de Participación Ciudadana.

"En relación con lo anterior, la Juez de Distrito dictó el auto de uno de diciembre de dos mil veinte, en el que apuntó lo manifestado por la quejosa, sin embargo, consideró que era obligación de ésta, en términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, precisar las autoridades responsables, lo que



no aconteció, ya que no justificó que correspondía al Comité de Participación Ciudadana representar en el amparo al Sistema Nacional Anticorrupción, pues señaló que, al estar constituido por diversos órganos, cada uno, dadas sus facultades, realizaba diversas funciones; por tanto, hizo afectivo el apercibimiento y tuvo como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción.

**"TERCERO.—Interposición del recurso.** Inconforme con la determinación anterior, el tres de diciembre de dos mil veinte, \*\*\*\*\*, por propio derecho, interpuso recurso de queja.

**"CUARTO.—Radicación.** Del citado medio de impugnación, por razón de turno, correspondió conocer a este Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Presidencia, por acuerdo de doce de febrero de dos mil veintiuno, lo registró con el número Q.A. 4/2021 y ordenó su trámite; asimismo, se dio la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público de la Federación, quien no formuló pedimento.

**"QUINTO.—Turno.** Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, se ordenó turnar el asunto para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente al secretario de tribunal Luis Carlos Vega Margalli, autorizado provisionalmente para desempeñar las funciones de Magistrado, a partir del catorce de mayo de dos mil veinte, mediante oficio CE./013/1760/2020, de trece de mayo del año en cita, suscrito por el secretario de la Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal.

**"SEXTO.—Reanudación de actividades.** La presente resolución se emite en el contexto de la reanudación de actividades ordenada mediante el Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19, cuya vigencia fue ampliada por los Acuerdos Generales 25/2020, 37/2020 y 1/2021.

#### **"CONSIDERANDO:**

"...

**"QUINTO.—Estudio.** Son sustancialmente **fundados** los agravios.



"El recurrente aduce que no se debió tener por inexistente a la autoridad señalada como responsable, por las manifestaciones expuestas por una autoridad en el sentido de que no estaba formalmente instalada.

"Lo anterior, pues dice que conforme al artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, la Juez sólo podía declarar inexistente a una autoridad señalada como responsable en caso de que la parte quejosa no cumpliera con la carga relativa.

"Cita como apoyo de su argumento la Jurisprudencia con número de registro 2021029, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 440, del Libro 72, noviembre de 2019, tomo I, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO. PREVIAMENTE A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y APERCIBIRLO PARA QUE ACLARE LA DENOMINACIÓN DE AQUELLA QUE NO FUE POSIBLE EMPLAZAR.'

"Señala que la Juez de Distrito omitió fundar y motivar su determinación, ya que tuvo por inexistente al "Sistema Nacional Anticorrupción" con base en las manifestaciones que realizó una autoridad en el sentido de que existía imposibilidad jurídica y fáctica para ser emplazada al juicio de amparo, ya que se trataba de una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno y no de un ente específico, y que a la fecha permanecía incompleto.

"Aduce que lo así expuesto evidencia la omisión de la Juez de fundar y motivar su determinación, ya que no hay artículo aplicable que la avale.

"Sostiene que la quejosa cumplió a cabalidad con su obligación procesal de proporcionar al Juzgado de Distrito la denominación actual y correcta de la autoridad señalada como responsable, e incluso proporcionó diversas autoridades a través de las cuales podía ser emplazada.

"Señala que, aun suponiendo que ninguna autoridad estuviera facultada para comparecer al juicio en representación del Sistema Nacional Anticorrup-



ción, el Juez de Distrito debió considerar lo manifestado por las autoridades e interpretarlo de la forma menos perjudicial para la quejosa, reservando en todo caso la notificación relativa hasta en tanto se encontrara debidamente integrada la autoridad, y contara con un domicilio para ser emplazada al juicio de amparo.

"Como se adelantó, asiste razón al recurrente en cuanto sostiene que la resolución dictada por el Juez de Distrito es incorrecta al tener como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, por las razones que expuso.

"En el auto recurrido, la Juez de Distrito señaló textualmente lo siguiente:

**"Ciudad de México, primero de diciembre de dos mil veinte.**

"REGISTRO 1592. Se recibe el escrito con evidencia criptográfica del quejoso, mediante el cual en desahogo a la vista otorgada en auto de veintitrés de noviembre del año en curso, manifiesta por conducto de qué autoridad se debe notificar al Sistema Nacional Anticorrupción e informa que las autoridades que conforman dicho organismo, son:

"1. Los integrantes del Comité Coordinador;

"2. El Comité de Participación Ciudadana;

"3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y,

"4. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

"Asimismo, comunica que no tiene la obligación de manifestar quién es la autoridad encargada de representar a dicha autoridad y al efecto solicita que se requiera a las autoridades que conforman dicho Sistema para que determinen cuál de ellas puede representarlo.

"Sin que pasen inadvertidas las manifestaciones del quejoso tendentes a mencionar que con base a diversa tesis, el Sistema Nacional Anticorrupción



puede ser notificado por conducto del Comité de Participación Ciudadana; sin embargo, en múltiples ocasiones se ha tratado de enviar los oficios dirigidos al Sistema en cita, empero la titular del Comité referido los devuelve.

"Ahora bien, como se advierte del escrito de cuenta la parte quejosa continúa señalando que el Sistema Nacional Anticorrupción, al estar integrado por diversos órganos cualquiera de ellos se encuentra facultado para representarlo y en aptitud de comparecer en su representación, solicitando sea notificada la referida autoridad a través del Comité de referencia.

**"En esas circunstancias, y toda vez que es obligación de la parte quejosa precisar las autoridades responsables, en términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, lo cual no acontece en razón de que no justifica que corresponde al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, representar en el juicio de amparo al Sistema Nacional Anticorrupción, pues al ser una instancia constituida por diversos órganos (artículo 113 constitucional) cada uno dada sus facultades realizan diversas funciones; por tanto, se afectivo (sic) el aperecibimiento y se tiene como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción ..."**

"De lo transcrito se advierte que si bien la Juez citó como fundamento de su determinación el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, y señaló que conforme a éste la quejosa tenía la obligación de precisar las autoridades responsables, lo cierto es que no explicó en modo alguno por qué el hecho de que la solicitante de amparo no hubiera justificado que correspondía al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción representar en el juicio de amparo al Sistema Nacional Anticorrupción, la llevó concluir que se infringió el artículo invocado.

"Esto es, la Juez no explicó por qué si consideró que conforme al artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, el quejoso tenía la obligación de precisar las autoridades responsables, el hecho de que dicho solicitante de protección constitucional no hubiera justificado que correspondía a determinada autoridad representar en el juicio de amparo a la que señaló como responsable, actualizó la infracción al citado artículo.



"Por ende, si la juzgadora omitió exponer las razones que justificaran su determinación, ya únicamente invocó el artículo mencionado, estableció que de éste derivó la obligación mencionada, y concluyó que el quejoso incumplió con dicha obligación, pero no realizó la subsunción entre la hipótesis normativa que estableció y el hecho que refirió y, sin embargo, concluyó que la quejosa había incumplido con el artículo, y con base en ello tuvo por inexistente a una autoridad señalada como responsable, entonces la resolución recurrida no está debidamente motivada.

"Ante la omisión del Juez de Distrito de motivar debidamente la resolución recurrida, este tribunal debe verificar si con base en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo en el que se fundó el auto recurrido, se puede deducir la obligación que el Juez consideró a cargo de la quejosa y si ésta incurrió en una infracción que llevara a tener por inexistente a la autoridad señalada como Sistema Nacional Anticorrupción.

"El precepto referido establece lo siguiente:

**"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:**

"I. ...

"II. ...

"III. **La autoridad o autoridades responsables.** En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios; ..."

"En cuanto al sentido de esa disposición, debe tenerse presente que la interpretación jurídica consiste en atribuirle sentido o significado a los enuncia-





dos jurídicos, esto es, interpretar consiste en esclarecer el significado de un texto.

"Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que sólo será necesario realizar una labor interpretativa, más allá de la literalidad de la norma, cuando respecto de ésta existan dudas o controversias, es decir, cuando el texto sea oscuro o discutible en cuanto a lo que establece.

"En el caso, del precepto transcrito se advierte que la Ley de Amparo dispone que la demanda relativa deberá formularse por escrito o por medios electrónicos, y que en ésta se expresarán, entre otros datos, la o las autoridades responsables.

"En ese sentido, se considera que el texto de la disposición es claro en cuanto establece una obligación a cargo de quien promueva un amparo, esto es, del quejoso, de que en su demanda de amparo señale la o las autoridades a las que atribuya el o los actos que causen perjuicio a su esfera de derechos.

"De ahí que para que se considere que el quejoso viola el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, es necesario que incumpla su obligación de señalar la o las autoridades responsables.

"En el caso, como se señaló previamente, el Juez de Distrito consideró que el solicitante de amparo violó la citada disposición porque no justificó que correspondía al Comité de Participación Ciudadana representar en el juicio de amparo al Sistema Nacional Anticorrupción.

"Sin embargo, como ya se precisó, si bien la disposición normativa establece una obligación a cargo de la parte quejosa, lo cierto es que ésta no consiste en justificar a qué autoridad corresponde la representación de la o las responsables, sino más bien, en señalarlas.

"Sin que este tribunal advierta la existencia de algún otro precepto que lo establezca de ese modo, tal como lo aduce la recurrente.



"En el caso, ante el requerimiento que se le formuló, el quejoso reiteró que la autoridad responsable es el Sistema Nacional Anticorrupción y que ésta es su denominación correcta, con lo que, se estima, cumplió con la obligación prevista en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

"De ahí que si el precepto referido, citado como fundamento de la decisión, no establece la obligación que se atribuyó a cargo de la quejosa, entonces la resolución no está debidamente fundada, ni está justificada la conclusión de tener por inexistente a la autoridad señalada como responsable.

"En esas condiciones, procede declarar fundados los agravios y dejar insubsistente el auto recurrido, para que no se tenga por inexistente a la autoridad denominada Sistema Nacional Anticorrupción.

"Sin que pase inadvertido para este Tribunal Colegiado que la Juez de Distrito para emitir el auto recurrido, tomó en cuenta las diversas manifestaciones de la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en el sentido de que existe imposibilidad para emplazar a juicio al Sistema Nacional Anticorrupción, fundamentalmente, porque no están nombrados ciertos funcionarios que deben integrar el Comité de Participación Ciudadana del referido sistema, por lo cual devolvió los oficios que se le dirigieron.

"Sin embargo, lo manifestado no justifica que la Juez cese la comunicación con la autoridad responsable porque no exista, ya que al hacerlo restringe el derecho del quejoso de que dicha autoridad responda en el juicio de amparo por los actos que se le atribuyen.

"Lo anterior, pues debe tenerse presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para impedir la acción de amparo es necesario que la causa que dé lugar a esa consecuencia debe ser manifiesta e indudable.

"En efecto, de lo dicho por la presidenta del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana al devolver los oficios, se advierte lo siguiente:

"– Señaló que se ostentaba como: **'la presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.'**



"Esto es, la propia remitente manifiesta formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción y ser la persona que preside tanto el Comité de Participación Ciudadana como el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

"– Señaló que el Sistema Nacional Anticorrupción no estaba instalado formalmente, ya que faltaban los nombramientos, por ejemplo, de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual nombra a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, el cual sólo tiene nombrados tres de los cinco miembros que conforme a la ley deben integrarlo.

"Sin embargo, dicha remitente también mencionó que los dos comités que preside (Comité de Participación Ciudadana y Comité Coordinador) **actualmente están operando.**

"– Sostuvo que no todos los sistemas locales de las entidades federativas que integran el sistema han terminado de instalarse, y que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió acciones de inconstitucionalidad en las que declaró la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.

"Sin embargo, de lo dicho por la remitente no se advierte que mencione porqué el hecho de que no se hayan instalado diversos sistemas de las entidades federativas, y que existan resoluciones de acciones de inconstitucionalidad respecto de la ley y decretos que menciona, de la Ciudad de México, impide que el referido Sistema Nacional Anticorrupción sea emplazado al juicio de amparo en el que se le señaló como responsable, máxime cuando la propia remitente menciona que actualmente "diversas instancias" de éste están operando, entre ellas, los dos comités que preside.

"– Afirmó que debido a que el sistema es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y no un ente específico, el cual está incompleto pues no se ha instalado formalmente y no cuenta con un domicilio en particular, y que por ello el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 'se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para hacer



de conocimiento de dicha instancia de coordinación el juicio de amparo que se pretende notificarle por conducto de este Comité.' (sic)

"Sin embargo, no se advierte que la citada autoridad mencione la relación entre el hecho de que el sistema no esté completamente integrado y que carezca de un domicilio, impida que el Comité Coordinador esté impedido para 'hacer de conocimiento de dicha instancia **de coordinación** el juicio de amparo que se pretende notificarle por conducto de este Comité.' (sic) máxime cuando precisamente la remitente preside al Comité Coordinador.

"De lo que se sigue, que las manifestaciones efectuadas no otorgan certeza, primero, de que la autoridad señalada como responsable, Sistema Nacional Anticorrupción, no pueda ser emplazada por conducto de alguno de los órganos que lo integran y que están operando, ya que, se reitera, la persona que devuelve los oficios forma parte de éste, según su propia denominación y manifestaciones en ese sentido, e incluso preside el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana; y, segundo, de que no exista.

"Ahora bien, dado que además de resolver acerca de lo correcto o incorrecto de la determinación recurrida, resulta de primordial importancia continuar con la tramitación del juicio de amparo, es necesario realizar las siguientes precisiones.

"Si una autoridad es señalada como responsable en el juicio de amparo, y existe, debe ser emplazada a efecto de que rinda su informe justificado, en relación con los actos que se le atribuyen.

"Corresponde al Juez de Distrito, como rector del procedimiento, asegurarse de que todas las partes en el juicio de amparo sean debidamente emplazadas.

"El Juez de Distrito tiene a su alcance los medios legales necesarios para hacer cumplir sus determinaciones, incluso de manera coercitiva y para allegarse de la información que requiera a fin de tramitar correctamente el juicio de amparo, considerando, desde luego, las cargas que procesalmente correspondan a cada parte.

"En ese sentido, el Juez está facultado para analizar la legislación que rija a las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo, a fin de



establecer, por ejemplo, cuál es la autoridad a través de la cual debe emplazarse a juicio a la señalada como responsable en el juicio de amparo, pudiendo requerir a las propias responsables (incluso a través de los superiores jerárquicos de dichas autoridades, en caso de que existan), la información necesaria.

"No obstante, en aras de privilegiar la expeditéz en la impartición de justicia, este tribunal considera que la autoridad señalada como el Sistema Nacional Anticorrupción puede ser llamado a juicio por medio de su Comité Coordinador, como se explica a continuación.

"El fundamento constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción es el artículo 113 de la Carta Magna, que establece que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y que contará con un **Comité Coordinador**, del que menciona cómo estará integrado, asimismo, que le corresponde, en los términos que determine la ley, entre otras cosas, el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.

"Por otra parte, del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se advierte que éste se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

"El artículo 3, fracción III, de ese ordenamiento establece que el Comité Coordinador es la instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "**encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional**" (SIC).

"El artículo 6 de la mencionada ley señala que las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

"El artículo 8 del ordenamiento señala que el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los



integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

"Asimismo, según el artículo 9, fracción VII, del ordenamiento, el Comité Coordinador tendrá entre sus facultades, la determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

"En el artículo 13 se establece que 'el Sistema Nacional' sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que éste lo determine.

"Mientras que el artículo 12 señala en sus fracciones II y IV, que son atribuciones del presidente del Comité Coordinador, representar a dicho comité y dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, a través de la Secretaría Ejecutiva.

"De todos los preceptos transcritos se advierte que el Sistema Nacional Anticorrupción se define como una instancia de coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes del gobierno que lo integran; que de entre esos diversos órganos, el Comité Coordinador es la instancia en la que recae la coordinación y eficacia del sistema, así como el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, y el establecimiento de los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, mientras que su presidente tendrá la atribución de representar al comité y de dar seguimiento a los acuerdos que emita, a través de la Secretaría Ejecutiva.

"Por ende, si bien es cierto que, como lo mencionó la presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, éste se integra por un gran número de instituciones, tanto a nivel federal como local, lo cierto es que corresponde al comité la coordinación entre esas instituciones y, sobre todo, la eficacia del sistema.

"De ahí que este tribunal considere que, precisamente, porque el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia integrada por diversas instituciones, cuando se promueva un juicio de amparo en el que se le señale como autoridad



responsable, puede ser emplazada al juicio por conducto de la instancia a la que corresponde la coordinación entre todas las instituciones que lo integran, esto es, el Comité Coordinador, representado por su presidente.

"Máxime que, se advierte que los actos que la quejosa reclamó del Sistema Nacional Anticorrupción son: la expedición y publicación, así como la aplicación del 'Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019...' (sic); y al presidente corresponde representar al Comité Coordinador y dar seguimiento a sus acuerdos, a través de la Secretaría Ejecutiva.

"En consecuencia, se reitera, ante lo esencialmente fundado de los agravios, procede dejar insubsistente el auto recurrido, a efecto de que no se deje de tener comunicación con la autoridad señalada como responsable consistente en el Sistema Nacional Anticorrupción, y para que la Juez de Distrito lleve a cabo todos los actos que sean necesarios para lograr el emplazamiento a juicio de la misma, conforme a lo expuesto en esta resolución.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 97, fracción I, inciso e); 101 y demás relativos de la Ley de Amparo, se;

#### "RESUELVE:

"**ÚNICO.** Es **fundado** el recurso de queja interpuesto contra el auto de **primero de diciembre de dos mil veinte** dictado por la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 659/2020."

**CUARTO.**—Una vez transcritos los criterios contendientes 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, cuando menos formalmente, haber 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 el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito no constituya jurisprudencia debidamente integrada, ello no será requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál será el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

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 la página 319, Tomo XII, noviembre de 2000, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de 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 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, 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."



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.

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.

Es oportuno destacar que en los asuntos de los que derivaron los recursos de queja materia de contradicción, se reclamó, entre otros, el Acuerdo por el que se da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, dicho acuerdo fue atribuido, entre otras autoridades responsables, al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual no pudo ser emplazado a juicio; y, previos requerimientos a la parte quejosa para que señalara su denominación correcta y desahogos de ésta en el sentido de que el nombre correcto de la autoridad responsable es como se señaló, la Jueza del conocimiento determinó tener por inexistente a la referida autoridad responsable.

Precisado lo anterior, se indica lo resuelto por los Tribunales Colegiados contendientes.

• Al resolver el recurso de queja **Q.A. 49/2021** el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** determinó que el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente específico, que se debe integrar por diversas instituciones a nivel federal, como a nivel local; por lo que, en sí misma no puede recaerle el carácter de autoridad responsable dado que sus diferentes comités o sistemas locales, son los que realizan todas y cada una de sus funciones y facultades que la ley les otorga.



Con base en lo anterior, determinó que, sin prejuzgar sobre la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción como institución, no podía soslayar que éste aún no se encontraba debidamente integrado, por lo que fue legal que la Jueza Tercera de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México la tuviera como autoridad inexistente, para efectos del juicio de amparo.

Precisó que era infundado que la Jueza de Distrito no haya tomado en consideración que la autoridad denominada Sistema Nacional Anticorrupción, podía ser notificada a través del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que, de la resolución recurrida, se desprendía que fue precisamente la negativa de dicha autoridad para que por su conducto se emplazara al Sistema Nacional Anticorrupción, lo que llevó a la juzgadora a emitir la resolución recurrida.

• El **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en el recurso de queja **Q.A. 4/2021**, resolvió que era incorrecta la determinación de la Jueza, en el sentido de tener por inexistente a la autoridad responsable denominada Sistema Nacional Anticorrupción, toda vez que la parte quejosa sí señaló la denominación correcta de la autoridad responsable, por lo que cumplió con la obligación prevista en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

Determinó que la resolución recurrida no estaba debidamente motivada ya que la juzgadora omitió exponer las razones que justificaran su determinación, ya que únicamente invocó el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, pero no realizó la subsunción entre la hipótesis normativa que estableció y el hecho que refirió.

Indicó que el citado artículo no establece la obligación que se atribuyó a cargo de la quejosa, consistente en justificar a qué autoridad corresponde la representación de la o las responsables, sino más bien, en señalarlas; de ahí que la resolución no estaba debidamente fundada, ni estaba justificada la conclusión de tener por inexistente a la autoridad señalada como responsable.

Manifestó que el Juez está facultado para analizar la legislación que rija a las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo, a fin de



establecer, por ejemplo, cuál es la autoridad a través de la cual debe emplazarse a juicio a la señalada como responsable en el juicio de amparo, pudiendo requerir a las propias responsables la información necesaria.

Determinó que la autoridad responsable, Sistema Nacional Anticorrupción podía ser llamada a juicio por medio de su Comité Coordinador, en virtud de que dicho sistema se define como una instancia de coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes del gobierno que lo integran; que, entre esos órganos, el Comité Coordinador es la instancia en la que recae la coordinación y eficacia del sistema, así como el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, y el establecimiento de los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, mientras que su presidente tiene la atribución de representar al comité y dar seguimiento a los acuerdos que emita, a través de la Secretaría Ejecutiva.

Por lo anterior, determinó que cuando el Sistema Nacional Anticorrupción sea señalado como autoridad responsable en el juicio de amparo, puede ser emplazado por conducto de la instancia a la que corresponde la coordinación entre todas las instituciones que lo integran, es decir, a través del Comité Coordinador, representado por su presidente.

De lo antes reseñado, este Pleno concluye que sí existe contradicción de tesis, toda vez que los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas al analizar si era correcto tener por inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, ante la imposibilidad de notificarle la demanda de amparo indirecto.

Lo anterior, pues el Décimo Tercer Tribunal Colegiado resolvió que resultaba correcto tener por inexistente al referido Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud de que no se encontraba debidamente conformado, por lo que, no podía recaerle el carácter de autoridad responsable; por su parte, el Décimo Primer Tribunal Colegiado determinó que era incorrecto tener como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, ya que éste podía ser notificado por conducto de la instancia a la que corresponde la coordinación entre todas las instituciones que lo integran, esto es, el Comité Coordinador.

**Sí existe contradicción sustancial entre el problema jurídico y los criterios objeto de la denuncia,** pues ambos Tribunales Colegiados fijaron de manera



indubitable y expresa un criterio en el que sostuvieron una postura contraria a efecto de determinar si resultó correcto tener como autoridad responsable inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, pues si bien el Décimo Tercer Tribunal Colegiado no analizó de manera específica si el Sistema Nacional Anticorrupción podía ser emplazado por conducto del Comité Coordinador; sin embargo en la foja 26 de la ejecutoria dictada en el recurso de queja **49/2021** se observa que, el citado órgano precisó que la negativa de recibir los oficios dirigidos al referido sistema, por parte del Comité de Participación Ciudadana de dicho sistema, fue la que llevó a la Jueza a emitir la resolución recurrida, consistente en tener al Sistema Nacional Anticorrupción como autoridad inexistente, por lo que al resolver que fue correcta la decisión de la Jueza de Distrito, de manera implícita determinó que el Sistema Nacional Anticorrupción no existía y tampoco podía ser emplazado a juicio por conducto de las autoridades que lo integran; de ahí que, la divergencia de criterios se actualiza y debe ser resuelta.

Sirve de sustento a lo anterior la tesis P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 166996, Novena Época:

"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."

También apoya esta afirmación, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 93/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes **no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable**



**de las circunstancias particulares del caso**, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el objetivo fundamental de la contradicción de tesis es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 3/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante





la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

Lo anterior se destaca a efecto de evidenciar que, en el caso, el tema jurídico analizado por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes fue el mismo, pues ambos conocieron de la queja interpuesta contra el Acuerdo en el que una Jueza de Distrito determinó tener como inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción ante la imposibilidad de ser emplazada a juicio y sostuvieron criterios opuestos, por lo que sí existe la contradicción de criterios.

**QUINTO.**—Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio que se desarrolla.

El tema de la contradicción se circunscribe en determinar si al Sistema Nacional Anticorrupción le reviste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, y si, ante la imposibilidad de emplazarla, resulta correcto tenerla como inexistente.

En principio, es importante considerar los artículos de la Ley de Amparo analizados por los tribunales contendientes.

El artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, establece como requisito de la demanda de amparo que el quejoso señale las autoridades responsables.



El diverso artículo 114 de la misma ley, en su fracción II y penúltimo párrafo, prevé que en caso de que se omita algún requisito de los señalados en el artículo 108, el Juez deberá requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse; y de no subsanar las deficiencias, irregularidades u omisiones, dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada la demanda de amparo.

Los citados artículos 108, fracción III y 114, fracción II y penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, establecen:

**"Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

" ...

**"III.** La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios; ..."

**"Artículo 114.** El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

" ...

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;

" ...

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada. ..."



De los artículos transcritos se advierte que la parte quejosa, entre otras, tiene la obligación de señalar el nombre de las autoridades responsables, con el fin de que puedan ser emplazadas a juicio; que, en el caso de que omita designarlo o lo haga incorrectamente, el órgano jurisdiccional lo requerirá para que corrija su omisión o imprecisión dentro del término de cinco días con el apercibimiento de tener, por no presentada su demanda en caso de omisión.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 153/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, noviembre de 2019, Tomo I, página 440, Décima Época, registro digital: 2021029, de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO. PREVIAMENTE A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y APERCIBIRLO PARA QUE ACLARE LA DENOMINACIÓN DE AQUELLA QUE NO FUE POSIBLE EMPLAZAR. En términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, el quejoso tiene la carga de señalar correctamente la denominación de las autoridades responsables, porque ello constituye un requisito de su demanda; el Juez, por su parte, tiene la facultad de declarar la inexistencia de la autoridad y suspender toda comunicación cuando ésta no fue localizada o se informe que no existe. Ahora bien, la declaratoria de inexistencia de una autoridad responsable debe estar precedida de la notificación personal y del apercibimiento al quejoso de que, si una vez enterado de esa eventualidad omite corregir o aclarar el nombre de la autoridad que designó como responsable o no prueba que sí existe bajo la denominación que indicó en la demanda, se le sancionará declarándola inexistente; notificación que encuentra fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se encuentre en condiciones de subsanar o corregir el error en que incurrió."

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que la parte quejosa está obligada a señalar el nombre correcto de las autoridades responsables; y corresponde al Juez de Distrito emplazarlas a juicio, ya que ni el referido artículo 108 de la Ley de Amparo ni algún otro de la citada ley, establece que el quejoso deba señalar por conducto de qué autoridad deben ser emplazadas las señaladas como responsables, por lo que, de ninguna manera, debe trasladarse dicha



obligación al promovente de amparo; es decir, la Ley de Amparo no le impone la carga de señalar por conducto de qué autoridad debe ser emplazada la diversa que señale como responsable, pues el Juzgado de Distrito cuenta con facultades para determinar la forma en que las autoridades señaladas como responsables deben ser emplazadas; incluso, puede tomar las medidas que considere necesarias para lograr tal objetivo, como se advierte de lo establecido en el artículo 28, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 28.** Las notificaciones por oficio se harán conforme a las reglas siguientes:

"I. Si el domicilio de la oficina principal de la autoridad se encuentra en el lugar del juicio, un empleado hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente.

"Si la autoridad se niega a recibir el oficio, el actuario hará del conocimiento del encargado de la oficina correspondiente que no obstante esta circunstancia, se tendrá por hecha la notificación. Si a pesar de esto subsiste la negativa, asentará la razón en autos y se tendrá por hecha; ..."

Del artículo transcrito, se advierte que, en caso de que la autoridad se niegue a recibir el oficio mediante el cual se pretende emplazarla a juicio, el actuario hará del conocimiento del encargado de la oficina correspondiente que se tendrá por hecha la notificación y, de subsistir la negativa, se asentará la razón en autos y se tendrá por hecha; de ahí que, el responsable de emplazar a juicio a las autoridades que fueron señaladas por el promovente como responsables, es el Juez de Distrito, sin que resulte correcto trasladar al quejoso la carga de señalar el nombre por conducto de la cual pueden ser emplazadas dichas autoridades.

Por otro lado, es importante señalar que el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, dispone que una autoridad responsable es aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. El citado artículo establece:



"**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. ..."

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que autoridad responsable es aquella que, con fundamento en una ley de orden público, ejerce un poder jurídico que afecta por sí, ante sí y de manera unilateral crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas en perjuicio de los gobernados.

Por lo tanto, para considerar a una autoridad como responsable en el juicio de amparo, debe atenderse a lo siguiente:

**a)** La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular, esto es, la que se lleva a cabo entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos, en beneficio del orden público y el interés social.

**b)** Que esa relación tenga su origen en la ley, la cual dote al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de su potestad.

**c)** Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular.

**d)** Que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del gobernado.

De esta manera, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que para definir el concepto de autoridad responsable, debe



atenderse a si la relación que se somete a la decisión de los órganos de control de constitucionalidad, en vía de amparo, se ubica dentro de tales relaciones, es decir, de supra a subordinación, la cual tiene como presupuesto que el promovente tenga el carácter de gobernado y el ente señalado como autoridad actúe en un plano superior.

Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia número 2a./J. 164/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro y texto:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

Así como la tesis número P. XXVII/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, febrero de 1997, página 118, de rubro:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de



hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades."

Ahora, con el propósito de determinar si al Sistema Nacional Anticorrupción le reviste el carácter de autoridad responsable, así como analizar su naturaleza jurídica, revisada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado, es oportuno tener



presente la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional del artículo 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, en la cual se precisó lo siguiente:

### **"Sistema Nacional Anticorrupción**

"Si bien en México existe un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación, para el Partido Acción Nacional el combate a la corrupción es una condición indispensable para poder continuar el desarrollo de nuestro país en todas sus esferas. Por tanto proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se conformará por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana. Dicho Sistema se entenderá como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad.

"La tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas 'horizontal', en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, **un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas.** De esta forma, el Sistema podrá manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder.

"El cambio radica en la forma de implementación del Sistema. México, a lo largo de los años, ha desarrollado el ejercicio público a través de un sistema 'vertical', es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los niveles de gobierno, lo que ha redundado en un sistema ineficiente. El **Sistema Nacional Anticorrupción que proponemos, busca crear un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.**





"...

**"La meta general del Sistema Nacional Anticorrupción es que todos los servidores públicos ejerzan sus atribuciones dentro del marco de legalidad,** de modo que los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad y pueda realizarse el fin último del Estado de derecho: la justicia. Lo que se busca es convertir la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos. Como tal, el sistema esta? (sic) diseñado para optimizar la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, que permitan fortalecer la integridad institucional.

"Para ello se prevé que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se integre por instancias competentes, cuyo objeto será el de coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad, en los términos que establezca la ley general que al efecto expida el Congreso de la Unión.

"...

"El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"1. El establecimiento, de conformidad con la ley, de sistemas de coordinación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales.

"2. El establecimiento y la promoción de políticas en materia de prevención, control y disuasión de la corrupción con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos.

"3. El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y control de la corrupción.

"4. El establecimiento de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detec-



ción y control de la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

"5. La formulación de un sistema de indicadores sobre gestión y desempeño del Comité Coordinador.

"6. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados de la aplicación de las políticas y programas implementados por las instituciones que lo integran.

"...

"Respetando el sistema federalista, se propone que cada Entidad Federativa estará obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, debiendo observar además las políticas acordadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. La suma de esfuerzos y propósitos comunes obligan a la uniformidad, reconociendo y observando los ámbitos competenciales, con políticas, evaluaciones y estrategias nacionales.

"En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

**"El Sistema Nacional Anticorrupción estará conformado por mecanismos de control interno, de control externo y de sanción. ..."**



De lo antes transcrito, se advierte que en la propuesta de creación del Sistema Nacional Anticorrupción éste se ideó como un conjunto de instituciones que, con absoluta independencia, se coordinaran entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad; la meta general de dicho Sistema sería que todos los servidores públicos ejercieran sus atribuciones dentro del marco de legalidad. Se buscaba crear un esquema en el que se impusieran límites y se vigilara a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.

Asimismo, se propuso la creación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objeto sería coordinar los esfuerzos para implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad.

Derivado de dicha iniciativa, la regulación del Sistema Nacional Anticorrupción, quedó contenida en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el veinte de mayo de dos mil quince y publicada esa reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete del mismo mes y año, así como en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que inició su vigencia el día diecinueve de julio de dos mil dieciséis, según el artículo primero transitorio, ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, de la cual es importante tener en cuenta lo establecido en los numerales 1, 2, 6 y 7, los cuales señalan:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**"Artículo 113.** El **Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:



**"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador** que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

**"II.** El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

**"III.** Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

**"a)** El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

**"b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

**"c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

**"d)** El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

**"e)** La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.



"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

### **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:**

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción."

**"Artículo 2.** Son objetivos de esta ley:

**"I.** Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México;

**"II.** Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

**"III.** Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;



"IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

"V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

"VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;

"VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

"VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

"IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

"X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno."

"**Artículo 6. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.**



"Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

"La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas."

**"Artículo 7.** El Sistema Nacional se integra por:

**"I.** Los integrantes del Comité Coordinador;

**"II.** El Comité de Participación Ciudadana;

**"III.** El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

**"IV.** Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes."

De los artículos transcritos, se advierte que, entre otros funcionarios, el Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por diversos órganos colegiados, entre ellos: la Comisión de Selección, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador, el organismo descentralizado denominado Secretaría Ejecutiva, la Fiscalía Anticorrupción y los Magistrados competentes en responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa.

Asimismo, se observa que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; y tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para dicha coordinación.

De manera específica, el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que dentro de los objetivos de dicho sistema se encuentran, entre otros, establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos; establecer directrices básicas que definan la coordinación



de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción; establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

De los anteriores objetivos es dable concluir que al Sistema Nacional Anticorrupción le reviste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, en virtud de que tiene facultades para establecer diversas políticas públicas relacionadas con la corrupción, acciones que puede generar afectaciones en la esfera jurídica de los servidores públicos, al estar relacionadas con la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que el citado sistema tiene por objeto **establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos** para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno **en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos**; dichas acciones repercuten, en principio, en la esfera jurídica de los servidores públicos, incluso en la de particulares, ya que están relacionadas con el control de recursos públicos.

Las facultades normativas del Sistema Nacional Anticorrupción referidas en el párrafo que antecede, sirven de base para que los diferentes órdenes de gobierno implementen las medidas necesarias en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; de ahí que, dicha facultad normativa que, en su caso, sea implementada por los diferentes órdenes de gobierno, puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en perjuicio de los gobernados.

Incluso, de la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional del artículo 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se observa que el Sistema Nacional Anticorrupción





se creó para desarrollar un sistema de rendición de cuentas horizontal, que busca crear un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción. Asimismo, se advierte que se precisó que el Sistema Nacional Anticorrupción estaría conformado por mecanismos de control interno, control externo y de sanción.

Ahora bien, la presente contradicción derivó de asuntos en los que se señaló como acto reclamado del Sistema Nacional Anticorrupción la emisión, publicación y aplicación del Acuerdo por el que se da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, **así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses**, conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2019.

En el citado acuerdo se establece que los servidores públicos en el ámbito federal que no se encontraban obligados a presentar declaración de situación patrimonial y de intereses hasta antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, deberán presentar su primera declaración, en el año dos mil veinte; que a partir del uno de mayo de dos mil veintiuno serán operables en el ámbito estatal y municipal los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses, a que hace referencia la fracción I del artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

De lo antes reseñado se observa que el referido acuerdo tiene aplicación en la esfera jurídica de los gobernados, en específico de los servidores públicos obligados a presentar su declaración patrimonial, por lo que, con independencia de que el acto reclamado del Sistema Nacional Anticorrupción sea cierto o no, dicho sistema puede ser señalado como autoridad responsable en el juicio de



amparo indirecto, pues en la emisión del citado acuerdo tuvieron participación autoridades pertenecientes al Sistema Nacional Anticorrupción.

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que el Sistema Nacional Anticorrupción, **es una autoridad que puede ser señalada como responsable en un juicio de amparo**; ya que, con fundamento en una ley de orden público, está facultada para ejercer un poder jurídico que pudiera afectar por sí, ante sí a los gobernados, además de manera unilateral tiene facultades de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas en perjuicio de los gobernados, al ser una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de corrupción; con independencia de que, para llevar a cabo su objeto, se auxilie de los diversos órganos que lo integran.

Por otro lado, se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimiento Civiles, el contenido de la página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción, <https://www.sna.org.mx/>, de la cual se advierte que el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, ambos del Sistema Nacional Anticorrupción, se encuentran debidamente integrados y en funcionamiento. Asimismo, en dicha página está publicado el informe general de seguimiento a los 32 sistemas estatales anticorrupción a diciembre de dos mil veintiuno, del cual se obtiene que los gobiernos estatales iniciaron en dos mil dieciséis con los nombramientos y conformación de las instancias que integran sus sistemas anticorrupción.

También se advierte que, con los nombramientos realizados en dos mil veintiuno, se dio por concluida la integración de los sistemas estatales. No obstante, Baja California y Baja California Sur tienen pendiente la designación de los fiscales anticorrupción.

De igual forma, de la citada página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción se observa como domicilio de dicho órgano, el ubicado en Viaducto Presidente Miguel Alemán Valdés, número 105, Colonia Escandón Sección 1, Alcaldía Miguel Hidalgo, código postal 11800, Ciudad de México.

Para mejor referencia se inserta la imagen correspondiente a la consulta de la citada página de internet:



← → C sna.org.mx

**SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN**

¿QUÉNES SOMOS?  
¿QUÉ HACEMOS?  
¿CÓMO VAMOS?  
¿EN QUÉ ESTAMOS  
TRABAJANDO?  
POLÍTICAS ESTATALES  
ANTICORRUPCIÓN

INFORMACIÓN  
NORMATIVIDAD  
BÚSQUEDA

## BIENVENIDO AL SNA

El esfuerzo de coordinación entre autoridades locales y federales para combatir la corrupción, aumentar la transparencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Conoce más.

← → C sna.org.mx

### SNA INFORMA

**COMITÉ COORDINADOR REUNIÓN  
EL COMITÉ COORDINADOR RESPALDA...**

05-10-2022 [leer más](#)

**COMITÉ COORDINADOR REUNIÓN  
Cuarta Sesión Ordinaria 2022 d...**

05-10-2022 [leer más](#)

**SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SNA  
DESIGNA ÓRGANO DE GOBIERNO DE ...**

07-04-2022 [leer más](#)

[Leer más artículos](#)

**CONOCE EL INFORME GENERAL DE SEGUIMIENTO A LAS 32  
SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN.**

[Ver documento](#)



← → C ina.org.mx 🔍 🌟 🏠 🗨️

## POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Resultado de un amplio proceso de diálogo y colaboración entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas, la **Política Nacional Anticorrupción** fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el **Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción**, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México.



¿De qué trata? ➔



## PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

es el esfuerzo más grande en la historia de México por ordenar y conectar todos los datos que ayudan a prevenir y sancionar la corrupción. Está abierta para que todos podamos usar la información de manera fácil y segura.

Consulta la plataforma ➔

← → C ina.org.mx 🔍 🌟 🏠 🗨️

El Sistema Nacional Anticorrupción es un mecanismo de coordinación entre distintos entes, por lo tanto, no es un sujeto obligado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la misma Ley General. Cualquier solicitud de información que se requiera, debe hacerse a las autoridades o entidades que lo integran a través de la **Plataforma Nacional de Transparencia**.

¿Quiénes somos?  
¿Qué hacemos?  
¿Cómo venimos?  
Información  
Política Nacional Anticorrupción  
Plataforma Digital Nacional  
Normatividad

### SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN

Aguascalientes	Morelos
Baja California	Nayarit
Baja California Sur	Nuevo León
Campeche	Oaxaca
Chiapas	Puebla
Chihuahua	Querétaro
Ciudad de México	Quintana Roo
Coahuila de Zaragoza	San Luis Potosí
Colima	Sinaloa
Durango	Sonora
Estado de México	Tlaxcala
Guanajuato	Tlaxcala
Guerrero	Tlaxcala
Hidalgo	Venezuela de Ignacio de la Llave
Jalisco	Yucatán
México del Sur	Zacatecas


📍 **Viztallo Presidente Miguel Alemán Valdés, No. 100 Col. Escandón Sección 1, Alcaldía Miguel Hidalgo, CP 11900, Ciudad de México.**

🕒 **Lunes a jueves: 9:00 a 14:00 hrs. / 15:30 a 19:00 hrs. Viernes: 9:00 a 13:00 hrs.**

■ **Para consultar y solicitudes, escribenos:**  
[sistema@sigf.gob.mx](mailto:sistema@sigf.gob.mx)

La información proporcionada será utilizada únicamente por la Secretaría Ejecutiva del INEA, con domicilio en Viztallo Presidente Miguel Alemán Valdés, No. 100 Col. Escandón Sección 1, Alcaldía Miguel Hidalgo, CP 11900, Ciudad de México, para efectos estadísticos y como datos de contacto para enviar la respuesta correspondiente.

Sitio web administrado por la [Secretaría Ejecutiva del INEA](#)





En virtud de las anteriores consideraciones, este Pleno de Circuito advierte que el Sistema Nacional Anticorrupción existe, se encuentra actualmente integrado; su funcionamiento y facultades están reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la ley ordinaria que lo crea, desarrolla y regula (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción), y, en consecuencia, se concluye que es factible que, en ejercicio de esas facultades constitucionales y legales, emita actos que afectan a los gobernados y éstos se encuentren en la posibilidad de señalarlo como autoridad responsable en un juicio de amparo indirecto, pues con independencia de que sea la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, su existencia y facultades de imperio se advierten de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; por lo que, si en un juicio de amparo indirecto, la parte quejosa lo señala como autoridad responsable, lo hace atendiendo al requisito establecido en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, consistente en señalar la denominación correcta de la autoridad responsable.

Pues, incluso de la página electrónica oficial del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierte que en la Cuarta Sesión Ordinaria 2022 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, **se aprobaron los lineamientos que regulan sus sesiones ordinarias y extraordinarias.**

El proyecto respectivo puede ser descargado en la siguiente dirección electrónica <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>, de la cual se inserta imagen para mejor referencia:



FILTRAR POR FECHA:

AL:

EVENTO:

DESCARGAR DE RECURSOS:

05/10/2022

**CUARTA  
SESIÓN  
ORDINARIA**

Comité Coordinador

Convocatoria

Descarga

Orden del Día

Descarga

Acta

Descarga

Anexos

Ver Lista

- 1. Lista de asistencia y verificación de quorum.
- 3. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2022 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 25 de mayo de 2022.
- 4. Presentación del Informe de avance del proceso de elaboración de Políticas Estatales Anticorrupción. Segundo Informe Trimestral de PEA 2022.
- 5. Presentación del Informe de avances de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional, con corte al 30 de junio del año 2022.
- 6. Presentación del Segundo Informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los congresos de las entidades federativas que en sus leyes locales anticorrupción hayan dispuesto la creación de Sistemas Estatales Fiscalización, a que realicen las reformas legales conducentes para la correcta integración y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con corte al 31 de agosto de 2022.
- 7. Presentación del Segundo Informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante para interconectarse con la Plataforma Digital Nacional, con corte al 31 de agosto de 2022.
- 8. Presentación y, en su caso, aprobación de los Lineamientos que regulan las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción.
- 9. Asuntos Generales.

Descarga

Descarga

Descarga

Descarga

Descarga

Descarga

Descarga

Descarga



De los artículos 1 y 9 del citado proyecto de lineamientos que regulan las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierte lo siguiente:

**"Artículo 1.** Los presentes lineamientos tienen por objeto regular la organización, desarrollo y funcionamiento de las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción; así como la aprobación, seguimiento y cumplimiento de sus acuerdos."

**"Artículo 9.** Las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción tendrán como objetivo, los siguientes:

**"I.** Establecer principios, bases generales, políticas públicas, estrategias y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;

**"II.** Impulsar los acuerdos y determinaciones adoptados por el Comité Coordinador con impacto nacional;

**"III.** Articular y evaluar la Política Nacional Anticorrupción, así como los resultados de sus programas de implementación;

**"IV.** Promover el intercambio de información, buenas prácticas y mecanismos para el combate a la corrupción;

**"V.** Establecer una agenda de prioridades anuales orientada en atender problemas institucionales estructurales que fortalezca el combate a la corrupción en México;

**"VI.** Dar vista y comunicación a todas las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, de los acuerdos alcanzados en las reuniones ordinarias y extraordinarias, y

**"VII.** Los demás que determine el Sistema Nacional Anticorrupción, para el cumplimiento de sus fines."



De lo transcrito se observa que las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción tienen por objeto, entre otras cuestiones, establecer principios, bases generales, políticas públicas, estrategias y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, articular y evaluar la Política Nacional Anticorrupción.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción está debidamente acreditada conforme a lo establecido en el artículo 113 constitucional y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, como una Institución Jurídica que cuenta con facultades para establecer principios, bases, políticas públicas, estrategias y procedimientos en materia de combate a la corrupción.

Aunado a lo anterior, del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, se observa que existe una partida específica para el Sistema Nacional Anticorrupción por conducto de la Secretaría Ejecutiva, la cual, de conformidad con el artículo 25 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Se inserta la imagen correspondiente a dicha partida.

Ramo / Denominación Unidad Responsable	Ejes				MONTO
	1. Combatir la corrupción y la impunidad	2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	
<b>47 Entidades no Sectorizadas</b>	<b>119,359,302</b>	<b>3,443,616</b>	<b>394,261</b>		<b>123,197,179</b>
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	119,359,302	3,443,616	394,261		123,197,179





Sin que sea obstáculo para tener por acreditada la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, el hecho de que, según la información publicada en la página oficial del citado sistema, <https://www.sna.org.mx/quienes-somos/>, algunos integrantes del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización aún no sean designados, toda vez que el Sistema Nacional Anticorrupción puede ser emplazado en el juicio de amparo indirecto, por conducto del Comité Coordinador, este último a través de su presidente, al cual le corresponde la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, tal y como se advierte de los artículos **8, 9, 10, 12, 13, 24, 25 y 26 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** donde se establecen las funciones y atribuciones del Comité Coordinador y de la Secretaría Ejecutiva, ambos del Sistema Nacional Anticorrupción, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 8.** El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción."

**"Artículo 9.** El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

**"I.** La elaboración de su programa de trabajo anual;

**"II.** El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;

**"III.** La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;

**"IV.** Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;

**"V.** Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;



"VI. Requerir información a los Entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;

"VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley;

**"X. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción;**

"XI. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

"XII. Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de me-



dición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;

**"XIII.** Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta ley;

**"XIV.** Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional;

**"XV.** Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

**"XVI.** Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;

**"XVII.** Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, para colaborar en el combate global del fenómeno; y, en su caso, compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción, y

**"XVIII.** Las demás señaladas por esta ley."

**"Artículo 10.** Son integrantes del Comité Coordinador:

**"I.** Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;



"II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

"III. El titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción;

"IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;

"V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;

"VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y

"VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

**"Artículo 12.** Son atribuciones del presidente del Comité Coordinador:

"I. Presidir las sesiones del Sistema Nacional y del Comité Coordinador correspondientes;

"II. Representar al Comité Coordinador;

"III. Convocar por medio del secretario técnico a sesiones;

"IV. Dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, a través de la Secretaría Ejecutiva;

"V. Presidir el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva;

"VI. Proponer al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, el nombramiento del secretario técnico;

"VII. Informar a los integrantes del Comité Coordinador sobre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados en las sesiones;

"VIII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del Comité Coordinador;



"IX. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción, y

"X. Aquellas que prevean las reglas de funcionamiento y organización interna del Comité Coordinador."

**"Artículo 13.** El Comité Coordinador se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. El secretario técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a petición del presidente del Comité Coordinador o previa solicitud formulada por la mayoría de los integrantes de dicho Comité.

"Para que el Comité Coordinador pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes.

"Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los Sistemas Locales y los Órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otros Entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil.

**"El Sistema Nacional sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine."**

**"Artículo 24.** La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines."

**"Artículo 25.** La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente ley."

**"Artículo 26.** El patrimonio de la Secretaría Ejecutiva estará integrado por:



"I. Los bienes que le sean transmitidos por el Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones;

"II. Los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, y

"III. Los demás bienes que, en su caso, le sean transferidos bajo cualquier otro título.

"Las relaciones de trabajo entre la Secretaría Ejecutiva y sus trabajadores, se rigen por el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

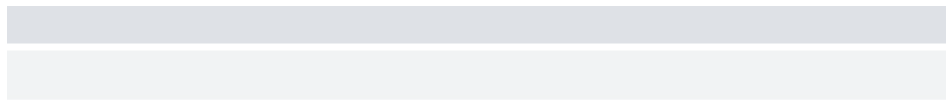
De los preceptos transcritos, se advierte que, entre otras funciones, el Comité Coordinador es el encargado de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, convocar por medio del secretario técnico a sesiones, y es el responsable del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción; de ahí que, **si el Sistema Nacional Anticorrupción no se encuentra en sesión, resulta correcto determinar que éste puede ser emplazado en el juicio de amparo indirecto, por conducto del referido Comité Coordinador, pues dicho comité tiene la facultad para convocarlo a sesión.**

Ahora bien, el Comité Coordinador está integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

Corresponde al presidente del Comité Coordinador presidir las sesiones del Sistema Nacional Anticorrupción y del Comité Coordinador, así como representar a este último y convocar a sesiones, entre otras atribuciones; de ahí que, válidamente el Sistema Nacional Anticorrupción puede ser emplazado por conducto del Comité Coordinador, este último, representado por su presidente.



Dicho Comité Coordinador está debidamente integrado, según se advierte de la página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción. Se inserta la imagen correspondiente para mejor referencia:



### Nivel Nacional

COMITÉ COORDINADOR	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	SECRETARÍA EJECUTIVA	COMISIÓN DE SELECCIÓN
--------------------	-----------------------------------	-----------------------------------------------------	----------------------	-----------------------

**COMITE COORDINADOR**

<p><b>Nombre</b> Francisco Raúl Álvarez Cordoba</p> <p><b>Cargo</b> Presidente del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador</p> <p><b>Nombramiento</b> 06-02-2022</p> <p><b>Teléfono</b> 55 81 17 81 00</p> <p><b>Correo electrónico</b> francisco.alvarez@cpcc-sna.org</p> <p style="text-align: center;"> </p>	<p><b>Nombre</b> David Rogelio Colmenares Páramo</p> <p><b>Cargo</b> Titular de la Auditoría Superior de la Federación</p> <p><b>Nombramiento</b> 15-03-2018</p> <p><b>Teléfono</b> 555 200 1500 Ext.10146</p> <p><b>Correo electrónico</b> drcolmenares@asf.gob.mx</p> <p style="text-align: center;"> </p>
<p><b>Nombre</b> María de la Luz Mijangos Borja</p> <p><b>Cargo</b> Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</p> <p><b>Nombramiento</b> 11-03-2019</p> <p><b>Teléfono</b> 555 346 0000 Ext. 507937 y 500146</p> <p><b>Correo electrónico</b> luz.mijangosborja@pgr.gob.mx</p> <p style="text-align: center;"> </p>	<p><b>Nombre</b> Roberto Salcedo Aquino</p> <p><b>Cargo</b> Titular de la Secretaría de la Función Pública</p> <p><b>Nombramiento</b> 30-07-2021</p> <p><b>Teléfono</b> 552 000 3000 Ext. 1380</p> <p><b>Correo electrónico</b> roberto.salcedo@funcionpublica.gob.mx</p> <p style="text-align: center;"> </p>



**Nombre** Lilia Mónica López Benítez  
**Cargo** Representante del Consejo de la Judicatura  
**Nombramiento** 25-06-2022  
**Teléfono** 555 490 8000  
**Correo electrónico** -



**Nombre** Blanca Lilia Ibarra Cadena  
**Cargo** Comisionada Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales  
**Nombramiento** 11-12-2020  
**Teléfono** 55 5004 2400 Ext. 2402  
**Correo electrónico** blanca.ibarra@inai.org.mx




**Nombre** Rafael Anzures Uribe  
**Cargo** Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa  
**Nombramiento** 01-01-2020  
**Teléfono** 555 003 7240 Ext. 7087  
**Correo electrónico** rafael.anzures@tfja.gob.mx



Consulta la información de los  
Sistemas Estatales  
Anticorrupción.

SELECCIONA UNA ENTIDAD

 Selecciona un estado de la República ▾

Por otro lado, de los artículos transcritos en párrafos anteriores, se observa que el Sistema Nacional Anticorrupción cuenta con un Comité Coordinador, encargado de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción que se encuentra en funcionamiento, con una Secretaría Ejecutiva que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, que provee la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones y a la cual le fue asignada una partida específica en el presupuesto de egresos





para el ejercicio dos mil veintidós; de ahí que, se insiste, la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción está acreditada, además, atendiendo a sus funciones, es posible que pueda tener el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, el que puede ser emplazado por conducto de su Comité Coordinador.

Derivado del análisis de las consideraciones de los tribunales contendientes en la contradicción de criterios, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina 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 el que se anexa a 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 **cuarto** de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con (sic) 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;** mediante el Sistema de Plenos de Circuito, envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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, Óscar Germán Cendejas Gleason, José Luis Cruz Álvarez, José Antonio García Guillén, 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, Jorge Ojeda Velázquez y Gustavo Roque Leyva. Disidentes: Rolando González Licon y Juan Carlos Cruz Razo (quienes formulan voto particular).

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 21/2021 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/31 A (11a.), que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la página 5412 de esta *Gaceta*.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo en la contradicción de tesis 21/2021.

Lamento mucho apartarme de la propuesta, ya que considero que en el proyecto no existe sustento para concluir que el Sistema Nacional de Anticorrupción es una autoridad, pues la hipótesis que obra a foja 116 del proyecto no está acabada, esto es, no dice por qué sí es autoridad; y resulta indispensable dilucidar ese punto.

Se dice lo anterior, porque de conformidad con el artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y la jurisprudencia 2a./J. 164/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se está frente a un acto de autoridad cuando se reúnen las características de unilateralidad, imperio y coercitividad, desde una perspectiva de supra a subordinación, como se desprende a continuación:



"**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. ..."

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."<sup>1</sup>

Por su parte, en el proyecto no se dice si el Sistema Nacional de Anticorrupción tiene esas características de unilateralidad, imperio y coercitividad; o si sus actos derivan de una relación de supra a subordinación, ya que aun cuando se mencionó que se trataría de establecer si era una autoridad, lo cierto es que en el proyecto no se justificó de manera total si cumplía con esas características.

Más aún, si el Sistema Nacional de Anticorrupción es, en principio, sólo un mecanismo de coordinación de diversas instituciones para un objetivo concreto,

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 161133, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materia: Común, Tesis: 2a./J. 164/2011, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, Tipo: jurisprudencia.



entonces debió explicarse de qué manera ese ente, cuyas decisiones no son vinculantes, interfiere o puede interferir en la esfera jurídica de los particulares.

Además, en la discusión del asunto se ofreció precisar por qué el Sistema Nacional de Anticorrupción sí era una autoridad, pero no se detalló ese punto ni se explicó cuáles eran las razones por las cuales reúne los atributos de autoridad. Y en la votación los que aprobaron la propuesta votaron con las modificaciones aunque no se dijo cuáles eran éstas. Por estas razones me aparto del proyecto y voto en contra.

**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 del voto de la contradicción de tesis 21/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Rolando González Licona en la contradicción de criterios 21/2021.

El suscrito Magistrado formula voto particular, al disentir de las consideraciones vertidas en la ejecutoria que conforman el criterio mayoritario sustentado por el Pleno de Circuito, al resolver que al Sistema Nacional Anticorrupción le reviste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, con apoyo en los siguientes argumentos:

En los juicios de amparo indirecto que dieron origen a la contradicción de criterios se reclamó la intervención que se le atribuyó al Sistema Nacional Anticorrupción, en la formulación de los modelos para las declaraciones que los servidores públicos quejosos tienen obligación de rendir.

De acuerdo a los artículos 103, fracción I, y 107, fracción I, de la Constitución Política, el juicio de amparo procede contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos. Por tanto, la existencia de un acto de autoridad es esencial para la procedencia del juicio de amparo.



Así, el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, define a los actos de autoridad como aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

En este sentido, el artículo 113, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé las funciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de entre las cuales destaca la elaboración de un informe que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones, quien *podrá emitir resoluciones no vinculantes a las autoridades*.

Asimismo, de los artículos 1, 2, 6 y 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierten los objetivos de la misma, dentro de los que se encuentra la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como el establecimiento de principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para cumplir el fin establecido en la ley.

De esta manera, el suscrito advierte que en el proyecto mayoritario no se establece el por qué la formulación de los modelos para las declaraciones que los servidores públicos tienen obligación de rendir, tiene la naturaleza de *"acto de autoridad"*.

Ello, ya que en el caso, a consideración del disidente, tal acto carece de los atributos esenciales que debe reunir aquél, al no advertirse que sea de observancia obligatoria para la autoridad administrativa respecto a la cual se dirige, ni existe medio alguno para asegurar su debida ejecución.

Dada la índole del acto de referencia, en el proyecto de mayoría no se establece de qué manera la formulación de los modelos para las declaraciones patrimoniales, es susceptible de afectar o lesionar la esfera jurídica de los particulares, ya que no se precisa si tal acto constituye una *"recomendación"*, la que en su caso al no ser vinculatoria, su realización no tiene la finalidad de crear, modificar o extinguir por sí o ante sí, las situaciones jurídicas o fácticas preexistentes al momento en que se emitió la resolución, sino solamente *"recomendar"* a la autoridad correspondiente que sea ella la que produzca esas consecuencias.

Esto es congruente con el hecho de que las recomendaciones no sean actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. Como se ha sostenido reiterada-



mente, las recomendaciones no son vinculatorias, por lo que en el caso, no pueden alterar la esfera jurídica de las personas, ya que el Sistema Nacional Anticorrupción, no es quien decide con imperio sobre el formato que habrá de emplearse para la rendición de la declaración patrimonial, sino que ello compete en cada uno de los distintos órdenes de gobierno.

Entonces, en el proyecto de mayoría debió precisarse cómo el acto atribuido al Sistema Nacional Anticorrupción podría afectar la esfera jurídica de los quejosos, puesto que sólo se establece que tal institución se encuentra facultada para ejercer un poder jurídico, porque tiene como finalidad establecer, articular y evaluar la política en materia de corrupción, sin que se destaque en qué consiste la facultad de imperio que reviste a tales finalidades.

En conclusión, de acuerdo con lo anteriormente relatado, la formulación de los modelos para las declaraciones patrimoniales, constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre el sistema nacional anticorrupción y las autoridades de todos los órdenes de gobierno, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el referido Sistema no actúa con facultades de imperio sino como sujeto dentro de una relación de coordinación. Así, el suscrito disidente estima que el amparo no es procedente en estos casos.

Por los motivos expuestos, contrario al criterio mayoritario, considero que en la contradicción de criterios que nos ocupa no debió considerarse que el Sistema Nacional Anticorrupción es autoridad para efectos del juicio de amparo.

**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 del voto de la contradicción de tesis 21/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. LE REVISTE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO**



## **Y PUEDE SER EMPLAZADO POR CONDUCTO DE SU COMITÉ COORDINADOR.**

**Hechos:** El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró infundado un recurso de queja al sostener que fue acertado tener como autoridad inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, pues consideró que es una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, y no un ente en específico, el cual se integra por diversas instituciones tanto a nivel federal como a nivel local, y por lo tanto, no puede asistírle el carácter de autoridad responsable, en virtud de que son en particular sus diferentes comités o sistemas locales, los que realizan sus funciones y facultades que la ley le confiere.

El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró fundado un recurso de queja, al considerar inexacto tener por inexistente al Sistema Nacional Anticorrupción, pues no obstante que esté integrado por diversas instituciones tanto a nivel federal como local; sin embargo, cuando sea señalada como autoridad responsable en un juicio de amparo, puede ser emplazado por conducto de la instancia a la que le corresponde la coordinación entre las diversas instituciones que lo integra, siendo ésta, el Comité Coordinador, representado por su presidente.

**Criterio jurídico:** Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que, al Sistema Nacional Anticorrupción le reviste el carácter de autoridad responsable cuando así sea señalado en el juicio de amparo indirecto y puede ser emplazado por conducto de su Comité Coordinador, este último a través de su presidente.

**Justificación:** La existencia del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra establecida en el artículo 113 constitucional y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y, de conformidad con el artículo 6 de la referida ley, su objeto consiste en establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y



sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; por lo tanto, a dicho Sistema le reviste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, en virtud de que, con fundamento en una ley de orden público, ejerce un poder jurídico que afecta por sí, ante sí y de manera unilateral crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas en perjuicio de los gobernados.

El artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, establece como requisito de la demanda de amparo que el promovente precise la denominación de las autoridades señaladas como responsables, por lo que es incorrecto exigirle que indique por conducto de qué autoridad pueden ser emplazadas. De conformidad con lo establecido en los artículos 113, fracciones I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema cuenta con un Comité Coordinador, que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción; asimismo, de conformidad con el artículo 13, último párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador; por lo tanto, cuando este Sistema Nacional Anticorrupción sea señalado como autoridad responsable en un juicio de amparo indirecto, puede ser emplazado por conducto de su Comité Coordinador, este último a través de su presidente, pues de conformidad con lo establecido en los artículos citados, el Comité Coordinador es el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y la eficacia de dicho sistema está a su cargo.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, el cual contará con un Comité Coordinador, el que, en términos del artículo 9 de la Ley General





del Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

#### PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

##### PC.I.A. J/31 A (11a.)

Contradicción de tesis 21/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercero y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, mayoría de veintidós votos de los Magistrados Arturo Iturbe Rivas, Joel Carranco Zúñiga, 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, Óscar Germán Cendejas Gleason, José Luis Cruz Álvarez, José Antonio García Guillén, 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, Jorge Ojeda Velázquez y Gustavo Roque Leyva. Disidentes: Rolando González Licono y Juan Carlos Cruz Razo. Ponente: Alma Delia Aguilar Chávez Nava. Secretaria: Pilar Maciel Aldana Huertas.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja QA. 49/2021; y el sustentado por el Décimo Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja QA. 4/2021;

**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 21/2021 resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LOS ARTÍCULOS 61 Y 62 DE SU REGLAMENTO (ABROGADO), REFORMADOS MEDIANTE ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2021, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.**

**SUSPENSIÓN EN EL DICTADO DE RESOLUCIONES. LOS PLENOS DE CIRCUITO CARECEN DE FACULTADES PARA DECRETARLA RESPECTO DE LOS JUICIOS DEL CONOCIMIENTO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, CUYA TEMÁTICA ESTÉ RELACIONADA CON UNA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS PENDIENTE DE RESOLUCIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 13/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIME-  
RO, TERCERO Y QUINTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL TERCER CIRCUITO. 24 DE OCTUBRE DE 2022. UNANIMI-  
DAD DE SIETE VOTOS DE LA MAGISTRADA SILVIA ROCÍO  
PÉREZ ALVARADO Y DE LOS MAGISTRADOS JESÚS DE ÁVILA  
HUERTA, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO AL CUAL SE  
ADHIRIÓ LA MAGISTRADA SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO,  
RENÉ OLVERA GAMBOA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, ROBERTO  
CHARCAS LEÓN, OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA Y MOISÉS  
MUÑOZ PADILLA. PONENTE: JACOB TRONCOSO ÁVILA. SECRE-  
TARIO: PAULO ROLANDO OROZCO GALLARDO.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil veintidós**, en sesión celebrada vía remota por medios electrónicos, emite la siguiente:

**SENTENCIA**, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de criterios **13/2022**, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados **Primero** y **Tercero**, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito; frente al diverso criterio sostenido por el **Quinto** Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de criterios.** Mediante oficio \*\*\*\*\* de ocho de julio de dos mil veintidós, la secretaria de Acuerdos del



Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito transcribió el diverso acuerdo de la misma fecha en el que el presidente del citado órgano jurisdiccional, en el que se tuvieron por recibidos los escritos presentados por la autorizada del quejoso en el amparo en revisión 455/2021 de su registro, en los que denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados **Primero** y **Tercero**, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver, respectivamente, los recursos de revisión 455/2021, 42/2022 y 271/2021, frente al diverso sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, al resolver el recurso de revisión 331/2021.

SEGUNDO.—**Admisión y trámite de la denuncia.** Por acuerdo de dos de agosto de dos mil veintidós la presidencia de este Pleno de Circuito admitió a trámite la denuncia relativa, el asunto se registró como **contradicción de criterios 13/2022**. Lo anterior, de conformidad con el artículo 47, segundo párrafo, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

Asimismo, se fijó como posible punto de contradicción, el siguiente:

**"Determinar si el Decreto por el que se reforman, entre otras disposiciones, los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil veintiuno, por su sola entrada en vigor actualiza o no un perjuicio en contra de los investigadores miembros del propio sistema, adscritos a universidades privadas para participar de los apoyos económicos que brinda el CONACYT; y, dependiendo del resultado que se obtenga, establecer si se genera o no un trato discriminatorio que propicia una violación de la igualdad jurídica."**

De igual manera, se solicitó a la presidencia de los Tribunales Primero, Tercero y Quinto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remitieran las constancias relativas, así como que informaran al Pleno de Circuito, si el criterio sustentado en esos asuntos mencionados sigue vigente, o bien, las razones por las cuales se considera que ha sido superado o abandonado; y de ser el caso, si existiera alguna circunstancia por la cual los asuntos contendientes no hubieran



causado ejecutoria, entre otros trámites afines, por la interposición de algún recurso, solicitud de facultad de atracción o reasunción de competencia originaria.

Además, la presidencia de este Pleno, con fundamento en los artículos 6o., fracción VI y 14, segundo párrafo, del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó girar oficio a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara sobre la existencia de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del País que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de criterios.

Asimismo, respecto de la solicitud de que se suspendiera la resolución de asuntos relacionados con la materia de la denuncia de contradicción de criterios, se dijo que en los casos de algún tema relevante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única facultada legalmente para decretar la suspensión de amparos o recursos en los que se planteen cuestiones pendientes de definir y que este Pleno de Circuito carece de facultad para ejercer dicha atribución y, por ende, resultó improcedente la solicitud planteada por la denunciante de suspender el dictado de la resolución de los asuntos radicados en el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuya temática se encuentra vinculada con el asunto.

Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintidós se tuvo a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito como órgano jurisdiccional contendiente, remitiendo las constancias siguientes:

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

- Copia autorizada de la sentencia dictada en los amparos en revisión 455/2021 y 42/2022.

Asimismo, se tuvo a la presidencia del referido Primer Tribunal, informando que el criterio sustentado en dichos asuntos **sigue vigente**; y se dijo, que por esta ocasión se instruyó al secretario del Pleno descargara del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en calidad de hecho notorio, los documentos electrónicos relativos a las determinaciones recurridas.



Mediante acuerdo de doce de agosto siguiente, se tuvo a la presidencia del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito como órgano jurisdiccional contendiente, remitiendo las constancias siguientes:

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

- Copia autorizada de la sentencia recurrida y ejecutoria que recayó en los autos de la revisión principal 331/2021.

Asimismo, se tuvo a la presidencia del referido Quinto Tribunal, informando que el criterio sustentado en dichos asuntos **sigue vigente** y se agregó que *"una vez que se reciba la totalidad de la información solicitada para la integración de este expediente dese nueva cuenta a esta presidencia del Pleno, a fin de acordar su turno"*.

Mediante proveído de **veintidós del citado mes de agosto**, se tuvo al director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando que, en términos de la diversa comunicación oficial \*\*\*\*\* de la Secretaría General de Acuerdos del Alto Tribunal del País, de la consulta realizada en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver visible en las direcciones electrónicas <https://www.scjn.gob.mx> y/o <https://intranet.scjn.pjf.gob.mx>, apartados Plenos, sección de amparos, contradicciones de tesis y demás asuntos, así como de los acuerdos de admisión de las denuncias de contradicción de criterios dictados por el Ministro presidente, no se advirtió algún asunto que guardara relación con la temática de este asunto.

En diverso auto de **diecinueve de septiembre de dos mil veintidós**, se tuvo a la presidencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, como órgano jurisdiccional contendiente, remitiendo las constancias siguientes:

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

- Ejecutoria dictada en el recurso de revisión 271/2021 y la resolución recurrida en ese asunto.



Asimismo, se tuvo a la presidencia del citado órgano jurisdiccional, informando que el criterio sustentado en dicho asunto **sigue vigente**.

Por último, en ese mismo proveído se acordó el turno de la contradicción de criterios al **Magistrado Jacob Troncoso Ávila, adscrito al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

TERCERO.—**Sesión virtual**. Este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito sesionará y resolverá el presente asunto, de conformidad con los artículos 1, 2, 20 y 27 del Acuerdo General 21/2020 **reformado por el diverso Acuerdo General 21/2022**,<sup>1</sup> ambos 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.

La resolución de este asunto se llevará a cabo de manera remota, por videoconferencia, mediante el uso de medios electrónicos autorizados por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracciones I, III y V, del referido Acuerdo 21/2020; y,

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo primero transitorio<sup>2</sup> del Decreto

<sup>1</sup> **"Artículo 1. Vigencia**. Con el objetivo de reanudar en su totalidad las actividades jurisdiccionales dentro del Poder Judicial de la Federación (en adelante 'PJF'), mientras se garantiza la continuidad de las medidas tendientes a evitar la concentración de personas y la propagación del virus Covid-19, del 3 de agosto de 2020 al 6 de noviembre de 2022, la actividad jurisdiccional se sujetará a las reglas establecidas en el presente acuerdo."

<sup>2</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ... II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)



de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio<sup>3</sup> 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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite y resolución del presente asunto se rige por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el artículo 9o. del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

Asimismo, se surte la competencia de este órgano colegiado para conocer de la presente contradicción de criterios conforme a lo dispuesto en el punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación", cuya parte conducente establece lo siguiente:

"PRIMERA. En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán

<sup>3</sup> "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."<sup>4</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la contradicción de que se trata proviene de la autorizada de la parte quejosa y recurrente dentro de los asuntos materia de la denuncia, por lo que tiene legitimación necesaria para tal efecto, de conformidad con el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.<sup>5</sup>

TERCERO.—**Cuestión previa. Los Plenos de Circuito no tienen facultades para emitir acuerdos de suspensión de resolución, en relación con aquellos juicios en que los órganos jurisdiccionales estén conociendo de un asunto, cuya temática se vea involucrada en una contradicción de criterios pendiente de resolución.**

Por cuestión de seguridad jurídica, es menester precisar que durante la tramitación del presente expediente de contradicción de criterios, la parte denunciante solicitó a este Pleno de Circuito **emitir las comunicaciones correspondientes, a fin de que uno de los órganos jurisdiccionales de este Tercer Circuito de donde derivó el asunto que motivó la presente divergencia de criterios, suspendieran el dictado de las resoluciones en aquellos asuntos que guarden relación con la temática que aquí se plantea.**

Al respecto, es oportuno señalar que el **Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal**, establece en los considerandos séptimo y octavo, lo siguiente:

<sup>4</sup> Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>5</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."





"SÉPTIMO.—Ante lo dinámico que ha resultado el funcionamiento de los Plenos de Circuito, nuevamente se advierte la necesidad de incluir y modificar aquellos aspectos que han sido destacados por los Magistrados encargados de su funcionamiento, por ser relevantes y necesarios para su óptimo desarrollo, particularmente con el objeto de generar un equilibrio y efectividad entre las labores que les compete desarrollar en los órganos de su adscripción y en el propio Pleno de Circuito."

"OCTAVO.—En razón de lo anterior, se estableció que el proyecto de resolución se formule dentro de los quince días hábiles siguientes a que se turnó el asunto, con el objeto de brindar celeridad a la resolución de las contradicciones de tesis, lo que abonará al derecho fundamental de seguridad jurídica."

Lo anterior patentiza que, uno de los objetivos de los Plenos de Circuito, es precisamente resolver los asuntos de contradicción de criterios con mayor celeridad y, por ende, brindar seguridad jurídica no sólo a los órganos jurisdiccionales, sino para los justiciables.

En relación con lo anterior, la Primera Sala del Alto Tribunal del País ha establecido en la jurisprudencia **1a./J. 106/2001**, que las denuncias de contradicción de tesis, por su naturaleza, deben resolverse de manera prioritaria. Dicho criterio es del siguiente tenor:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA DENUNCIA RESPECTIVA DEBE RESOLVERSE CON PRIORIDAD POR TRATARSE DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA. La multiplicación de Tribunales Colegiados lógicamente provoca que la contradicción entre tesis sostenidas por unos y otros sea un fenómeno que al presentarse sólo pueda superarse a través de la denuncia respectiva, la que debe resolverse con prioridad a otros asuntos por tratarse de una afectación a la seguridad jurídica."<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone lo siguiente:

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 188268, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 8.



"**Artículo 366.** El proceso se suspenderá cuando no pueda pronunciarse la decisión, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio, y en cualquier otro caso especial determinado por la ley."

El precepto en cita faculta al órgano jurisdiccional para suspender un proceso, cuando esté pendiente de resolverse otro en el que se diriman cuestiones fundamentales para la litis de aquél, debido a la íntima relación que guardan los negocios.

Lo anterior, tiene como finalidad salvaguardar la seguridad jurídica de las partes involucradas en términos del artículo 17 constitucional, pues de resolverse determinado asunto, en el que se involucran puntos litigiosos pendientes de resolver en otro, podrían dictarse sentencias contradictorias.

Ahora, cabe señalar que resulta aplicable supletoriamente a la Ley de Amparo, en términos de lo señalado en el párrafo segundo de su artículo 2o., lo previsto en el diverso 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para decretar la suspensión de juicios de amparo o recursos en los que se plantean cuestiones pendientes de definir, **pero en el caso de algún tema relevante, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien está facultada legalmente para ello, mediante la emisión de acuerdos generales.**

En efecto, el artículo 37<sup>7</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir Acuerdos Generales con el objeto de aplazar la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta tanto se resuelva una controversia constitucional.

Por otra parte, las fracciones V, párrafo último y VIII, párrafo segundo, del artículo 107 de la Constitución General, prevén la facultad de atracción de la

<sup>7</sup> "**Artículo 37.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo."



Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los amparos directos y en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Enseguida se reproduce el contenido de ese segmento normativo:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

" ...

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

" ...

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

#### **Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 11-03-2021**

" ...

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del fiscal General de la República, en



los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

Consecuentemente, aunque la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenida en el precitado numeral 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se constriñe a los juicios de amparo radicados en ella, en los que se impugnen normas que sean objeto de análisis en controversias constitucionales pendientes de resolver; sin embargo, el Tribunal Pleno, con fundamento en los artículos 94, párrafo quinto,<sup>8</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el multicitado artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ha emitido diversos acuerdos generales en los cuales hace extensiva dicha atribución a los asuntos de los que puede conocer en ejercicio de la facultad de atracción que le confiere el precitado 107, fracciones V, párrafo último y VIII, párrafo segundo, de la Constitución General, con independencia de que se hayan radicado o no en ella, para efectos de aplazar su resolución hasta tanto se resuelvan contradicciones de criterios del índice del propio Alto Tribunal, en las que se planteen cuestiones relacionadas con dichos asuntos.

Sin embargo, **los Plenos de Circuito carecen de esa facultad para ejercer dicha atribución, pues es exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser el único órgano que en tales escenarios puede aplazar, mediante acuerdos generales, la resolución de juicios de amparo o recursos.**

En ese contexto, dado que no existe disposición constitucional ni legal que faculte a los Plenos de Circuito para tal efecto, **resulta improcedente la solicitud planteada por la parte denunciante, para el efecto de girar los comunicados**

<sup>8</sup> "Artículo 94. ...

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece." (Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 11-03-2021)



**relativos, ordenando suspender el dictado (sic) resolución de los asuntos radicados, ya sea en los órganos jurisdiccionales de donde derivan los asuntos materia de la divergencia de criterios, o bien, en algún otro en donde la temática se encuentre vinculada con alguna contradicción de criterios.**

Esto es acorde con la teleología del Acuerdo General 8/2015 que regula la actividad de los Plenos de Circuito, en donde se establece que las contradicciones de criterios deben resolverse de manera prioritaria y con la celeridad que ameritan, a fin de tutelar el principio de seguridad jurídica.

Lo anterior encuentra apoyo, además, en el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, al resolver la contradicción de tesis 8/2020 (actualmente contradicción de criterios), resuelta en sesión de siete de diciembre de dos mil veinte.<sup>9</sup>

**CUARTO.—Antecedentes.** Como antecedentes comunes de los asuntos materia de la contradicción, se destacan los siguientes:

1) Los quejosos reclamaron de forma autoaplicativa el Decreto por el que se reforman, entre otras disposiciones, los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil veintiuno.

2) Los quejosos demostraron tener el carácter de investigadores de una institución privada y las normas reclamadas los excluyen de la posibilidad de obtener un nuevo apoyo económico, por pertenecer a ese tipo de institución.

3) Según lo relatado en los criterios que se analizan, los quejosos exhibieron el convenio para el otorgamiento del estímulo económico por distinción a investigadores.

<sup>9</sup> La contradicción de criterios 8/2020 (antes contradicción de tesis), se resolvió en sesión de 7 de diciembre de 2020, de donde derivó la tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/99 A (10a.), de título y subtítulo: "AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE JALISCO. EL INFORME FINAL DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA QUE PROPONE FINCAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y/O CUANTIFICACIÓN PECUNIARIA, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2017).", registro digital: 2022872.



4) Los Jueces de Distrito estimaron actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al estimar que el juicio es improcedente en razón de que los preceptos analizados eran de naturaleza heteroaplicativa.

QUINTO.—**Posturas jurídicas.** Previo a emitir la decisión correspondiente, resulta oportuno dar a conocer las consideraciones sustanciales en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para emitir sus respectivos criterios.

**Primera postura: Resolución dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (al resolver el recurso de revisión principal 331/2021).**

De la revisión del citado asunto se tiene que declaró infundado el recurso y confirmó la sentencia recurrida en la que se sobreseyó en el juicio de amparo, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

a) Que era inoperante lo relativo a que el quejoso tenía interés legítimo para acudir al juicio de amparo, debido a que no se sustentó en la demanda de amparo en esa figura jurídica, sino como destinatario directo de la modificación del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores reclamado.

b) Que era correcto el sobreseimiento estimado por el Juez de Distrito al haberse actualizado la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, dado que respecto de la afectación patrimonial, con motivo de la modificación del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, reclamado, requería acreditarse la lesión actual y directa a la quejosa sobre su esfera de derechos, para así analizar si los preceptos legales que combatió le generaron o no una afectación, y que para ello se tomaría como parámetro de agravio el relativo al interés jurídico.

c) Que de la lectura de los conceptos de violación se advirtió que el quejoso en concreto impugnó la inconstitucionalidad de los artículos 61 y 62, fracción I, como normas de naturaleza autoaplicativa, pero que las normas combatidas, por su sola vigencia, no generan ni concretan un perjuicio real que implicara un



agravio actual, personal y directo a éste, ya que como lo manifestó en su demanda de amparo, contaba con la distinción de investigador nacional nivel I, con vigencia del primero de enero del dos mil veintiuno al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y tenía suscrito un convenio con el CONACYT como responsable del Sistema Nacional de Investigadores, cuyo objeto era el establecimiento de las bases para el otorgamiento del estímulo económico a su favor en su carácter de investigador nacional nivel I y de lo cual se advertía que las modificaciones al Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores que afectaran lo pactado entre las partes, darían lugar a un convenio modificatorio entre éstas y que, por ello, a fin de que el inconforme demostrara el perjuicio ocasionado a su esfera jurídica de derechos, debía acreditar que las normas reclamadas generaron consecuencias jurídicas en su esfera de derechos en los términos apuntados, esto es, que existió un convenio modificatorio en donde se aplicaron los preceptos normativos, lo cual no sucedió.

**Segunda postura: Resoluciones dictadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (al resolver los amparos en revisión principal 455/2021) y 42/2022) y el Tercer Tribunal Colegiado en la misma materia y Circuito (al resolver el recurso de revisión principal 271/2021).**

#### **Recursos de revisión (455/2021) y (42/2022).**

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver los citados recursos consideró:

a) Que lo reclamado en el juicio de amparo fue el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, por el que se modificaron los artículos 29, fracción III, inciso d), 44, fracción I, 61 y 62, fracción I, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de abril de dos mil veintiuno y su aprobación por parte de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mediante Acuerdo \*\*\*\*\* de tres de marzo de dos mil veintiuno.

b) Que de las normas reclamadas se advirtió que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, toda vez que el quejoso sí contó con interés legítimo a efecto de controvertir las normas reclamadas.



c) Que la Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.

Que el primero de este tipo de normas corresponde al de aquellas estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional.

Que el segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.

Que ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.

Que ese supuesto se actualizaba, en virtud de que las normas reclamadas eran de aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, como en el caso que llegara a vencerse el contrato y le negara la opción, ya sea de continuar en el nivel 1 o acceder al nivel dos por pertenecer a una instancia privada, lo cierto era que el reglamento termina por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos (en el caso investigadores que presten sus servicios en las instituciones educativas privadas) que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional.





d) Que era así porque se combatía la norma de la cual se extrae un mensaje perceptible objetivamente del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador; se alega que ese mensaje negativo utilice un criterio de clasificación sospechoso, en términos del artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso sea destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos –origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas–; y, se acreditó que la quejosa guardó una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje al ser investigador "SNI 1" perteneciente al núcleo medular de la estigmatización.

e) Que el interés legítimo se probó por esa especial afectación, pues en caso de obtener el amparo, la quejosa obtendría un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio y que en esa medida debía estimarse que la afectación generada por la norma es autoaplicativa, por lo que no es requisito exigir al quejoso acreditar un acto de aplicación en su contra y que, por ende, se puede reclamar en cualquier tiempo mientras exista el mensaje y sólo debe demostrarse estar en el supuesto que lo estigmatice, lo cual acreditó al tener el carácter de investigador de una institución privada, de forma que las normas reclamadas lo están excluyendo de la posibilidad de acceder al nivel de investigador "2" y obtener un nuevo apoyo económico, por el simple hecho de pertenecer a una institución privada y no una pública.

f) Que los conceptos de violación eran fundados al estimar que los artículos 29, fracción III, inciso d), 61 y 62, fracción I, del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores son contrarios al derecho fundamental de igualdad y no discriminación respecto de una de las categorías previstas en el artículo 1o. constitucional, al distinguir entre los integrantes del Sistema Nacional de Investigadores que laboran para el sector público de entre los que desempeñan sus labores en el sector privado, sin que se advierta una justificación razonable que justifique la exclusión dentro del sistema de investigación.



## Recurso de revisión principal 271/2021

En la sentencia se declaró fundado el recurso, se revocó el sobreseimiento decretado por el juzgador y se concedió el amparo, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

a) Que contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, en el caso no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por lo que no procedía sobreseer en el juicio.

b) Que de las constancias que obraban en el juicio de amparo de origen, se advirtió que la quejosa celebró un convenio para el otorgamiento del estímulo económico por distinción a investigadores, así como que las normas reclamadas establecen claramente, sin necesidad de un acto posterior, a cuáles investigadores son a los que se pueden otorgar los apoyos económicos, siendo éstos, los que laboren en alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México, excluyendo a los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores que laboren en centros de investigación o instituciones privadas, como lo fue el caso de la quejosa.

c) Que las obligaciones o consecuencias jurídicas establecidas en las normas (posibilidad de otorgar apoyos económicos únicamente a los investigadores de centros de educación o instituciones públicas y no privadas), nacen con la sola expedición de la norma, sin requerir de un acto condición para que se actualicen en perjuicio de los gobernados a quienes va dirigido.

d) Que a la quejosa como investigadora de una institución privada, se le está excluyendo de la posibilidad de obtener un nuevo apoyo económico, y que, por esa razón, las disposiciones sí le causan perjuicio con su entrada en vigor y resulta procedente el juicio de amparo, desestimando la causa de improcedencia decretada por el Juez.

e) Que la circunstancia de que, previo a la reforma de los artículos reclamados, se hubiese otorgado a la quejosa la distinción de candidata a investigador nacional y que celebrara un convenio para el otorgamiento del estímulo económico con motivo de dicha distinción, no implicó que por ello no le causen



perjuicio las normas reclamadas, pues del propio contenido del convenio de que se trata, se observa que tendrá una vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós; que el estímulo económico puede ser suspendido o cancelado en términos del reglamento reclamado y que se puede dar por terminado de manera anticipada cuando concurren circunstancias imprevistas o por causas de interés general que hagan imposible su continuidad y que, por tanto, no era necesario que la inconforme esperara a que terminara la vigencia del convenio para el otorgamiento del estímulo económico que le fue otorgado, ni que éste se suspendiera, cancelara o se diera por terminado de manera anticipada, ya que el perjuicio que se le causa es actual al ya estar vigente la condición que la excluye de la posibilidad de conservar el apoyo económico que le fue otorgado, la cual le afecta desde su entrada en vigor.

f) Que eran fundados los conceptos de violación relativos a que los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores son contrarios al derecho fundamental de igualdad y no discriminación respecto de una de las categorías previstas en el artículo 1o. constitucional, al distinguir entre los integrantes del Sistema Nacional de Investigadores que laboran para el sector público de entre los que desempeñan sus labores en el sector privado, sin que se advierta una justificación razonable que validara la exclusión dentro del sistema de investigación.

#### **SEXTO.—Condiciones para estimar que existe contradicción de criterios.**

En principio resulta oportuno puntualizar que la finalidad de resolver una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica.<sup>10</sup> Así, para determinar si en el caso existe o no esa contradicción será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que ellos

<sup>10</sup> En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 47/97 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA," publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, registro digital: 197253, página 241.



arrojen, con el objeto de identificar si en alguno de los respectivos razonamientos se adoptaron decisiones distintas y no necesariamente contradictorias en términos lógicos.

Con ese propósito se estima oportuno atender, en primer término, al hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios sobre los elementos y las características que deberán analizarse para determinar la existencia de una contradicción de criterios, a saber:

a) 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;

b) 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,

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

La anterior precisión se sustenta en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, con 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."

#### SÉPTIMO.—**Existencia de (sic) contradicción de criterios.**

Este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción denunciada, por actualizarse los requisitos para su configuración.

Según se precisó, el **Quinto** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró a los artículos 61 y 62, fracción I, del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, como normas de naturaleza heteroaplicativa, dado que, por su sola vigencia, no generan ni concretan un perjuicio real que implicara un agravio actual, personal y directo a éste y que no se demostró que el convenio celebrado con el "CONACYT" se hubiera modificado o perdido su vigencia, y por ello, se actualizó el supuesto previsto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por lo que sí procedía sobreseer en el juicio.

En cambio, el **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito estimó que no se actualizó el supuesto previsto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por lo que no procedía sobreseer en el juicio, dado que con independencia de que la norma sea autoaplicativa o heteroaplicativa, la afectación generada por la norma es autoaplicativa, al ser estigmatizadora, por lo que no era requisito exigir a los quejosos acreditar un acto de aplicación en su contra.

Que la norma era estigmatizadora porque establece y diferencia a aquellos investigadores que pueden contender para obtener la categoría de investigador y a los que se pueden otorgar los apoyos económicos, esto es, lo limita a aquellos que laboren en alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México, excluyendo a los investigadores



miembros del Sistema Nacional de Investigadores que laboren en centros de investigación o instituciones privadas.

Cabe precisar que no obsta para considerar la existencia de la contradicción de criterios, el hecho de que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en la sentencia relativa, haya declarado inoperantes los argumentos relativos a que tenía interés legítimo para acudir al amparo, al estimar que no sustentó su derecho en la demanda, en esa figura jurídica.

Ello es así, toda vez que el análisis del asunto implicará dilucidar si la naturaleza del reglamento reclamado requiere o no de un acto de aplicación para ser controvertido en el juicio de amparo, con independencia de si se alega afectación al interés jurídico o legítimo.

Por su parte, el **Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito estimó que no se actualizó el supuesto previsto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por lo que no procedía sobreseer en el juicio, debido a que las normas reclamadas tienen el carácter de autoaplicativas, toda vez que, sin necesidad de un acto posterior, establecen a cuáles investigadores se pueden otorgar los apoyos económicos, siendo éstos, quienes laboren en alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México, excluyendo a los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores que laboren en centros de investigación o instituciones privadas, por lo que las obligaciones o consecuencias jurídicas establecidas en las normas, nacen con la sola expedición de la norma, sin requerir de un acto condición para que se actualicen en perjuicio de los gobernados a quienes va dirigido.

También, que no era necesario que se tuviera que esperar a que terminara la vigencia del convenio para el otorgamiento del estímulo económico que fue otorgado, ni que éste se suspendiera, cancelara o se diera por terminado de manera anticipada; porque el perjuicio que se causa es actual, al ya estar vigente la condición que la excluye de la posibilidad de conservar el apoyo económico que le fue otorgado, la cual le afecta desde su entrada en vigor, concluyendo que las normas reclamadas son contrarias al derecho fundamental de igualdad y no discriminación respecto de una de las categorías previstas en el artículo 1o. constitucional.



En tales circunstancias, es claro que existe la divergencia de criterios, porque mientras que los tribunales Primero y Tercero sostienen que no se requiere un acto de aplicación para cuestionar los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, el Quinto Tribunal considera que sí se requiere de un acto de aplicación para que se afecte la esfera jurídica de la parte quejosa.

Cabe precisar que no hay elementos para establecer la existencia de una contradicción de criterios en cuanto a lo que se dijo en el acuerdo de admisión en lo relativo a "*y, dependiendo del resultado que se obtenga, establecer si se genera o no un trato discriminatorio que propicia una violación de la igualdad jurídica*".

Es así porque el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito no hizo un estudio de fondo de la litis constitucional, dado que estimó actualizada una causa de improcedencia. A su vez, los tribunales Primero y Tercero homólogos coincidieron en que se debía conceder el amparo por violación al principio de igualdad debido a que las normas reclamadas generan un trato discriminatorio en perjuicio de los investigadores que desempeñan esa labor en instituciones privadas.

**OCTAVO.—Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con base en las consideraciones de hecho y de derecho siguientes.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada.

El concepto de individualización incondicionada es un criterio clasificador que permite conocer si los efectos de una norma causan afectación con su sola entrada en vigor, es decir, de forma incondicionada, o bien, si dicha afectación requiere de un acto posterior de aplicación, esto es, se encuentra condicionada.

Así, se está frente a una norma autoaplicativa cuando ésta trasciende directamente a la esfera jurídica del particular con su mera entrada en vigor, sin condicionarse a ningún otro acto y las normas heteroaplicativas no surten sus



efectos en el particular con motivo de su sola entrada en vigor, sino que para actualizar un agravio en su esfera jurídica requieren de un acto de aplicación, es decir, la afectación que dicha norma llegue a causar en el particular se encuentra condicionada a que sea aplicada en su perjuicio, ya sea por un acto de autoridad, o bien, por un acto de otro particular cuando realice actos equivalentes a los de autoridad, o también, por actos que el propio particular realice e incluso por hechos ajenos a la voluntad humana.

Lo anterior, como se advierte en la jurisprudencia P./J. 55/97, con registro digital: 198200, que dice:

"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."





Luego, para estar en aptitud de analizar la naturaleza de la reforma de los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, se estima pertinente citar los referidos artículos antes y después de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil veintiuno, los cuales dicen:

Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores antes de la reforma.	Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores después de la reforma.
<p>"Artículo 61. Con las distinciones, el SNI podrá otorgar apoyos económicos para cada una de las categorías y niveles señalados en el reglamento, los cuales se otorgarán a través de recursos públicos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.</p> <p>"La entrega de estos apoyos económicos a los miembros del SNI será efectuada por el CONACYT a través de los instrumentos que implemente para tal efecto.</p> <p>"El orden de prioridad para el otorgamiento de los apoyos será el siguiente:</p> <p>"1. Para los/las científicos(as) y tecnólogos(as) de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior y de los centros de investigación del sector público o de las entidades federativas; así como para los/las investigadores(as) que ocupan las cátedras CONACYT; y,</p> <p>"2. Para los/las científicos(as) y tecnólogos(as) que laboran en instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores social y privado inscritos o preinscritos en el RENIECYT, de acuerdo con los convenios previamente celebrados con dichas instituciones."</p> <p>"Artículo 62. Los miembros del SNI podrán recibir el apoyo económico correspondiente a cada categoría y nivel cuando cumplan los siguientes requisitos:</p>	<p>"Artículo 61. El CONACYT, en términos del presente reglamento, podrá otorgar apoyos económicos, sujetos a disponibilidad presupuestaria, a las y los integrantes del SNI <b><u>que estén adscritos a alguna institución pública de educación superior o centro de investigación de sector público en México.</u></b> Los términos y condiciones de los apoyos económicos se asentarán en el convenio individual que suscriba la investigadora o el investigador con el CONACYT.</p> <p>(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>"I. (DEROGADA, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>"II. (DEROGADA, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>"Los apoyos económicos estarán exentos del pago del impuesto correspondiente, conforme lo establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se darán sin perjuicio de los ingresos que, por concepto de sueldo, salario, compensaciones y otras prestaciones tengan las y los integrantes del SNI."</p> <p>"Artículo 62. Las y los integrantes del SNI podrán recibir el apoyo económico correspondiente cuando cumplan los siguientes requisitos:</p>



"I. Ser personal activo, vigente y remunerado como corresponde al nivel académico respectivo.

"II. Laborar en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, privado o social de México.

"III. Los servicios prestados deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca el CONACYT.

"Para los/las investigadores(as) que ocupen las cátedras CONACYT, se entenderá que desarrollan las actividades de investigación científica y tecnológica en la institución beneficiada a la cual fueron comisionados por el CONACYT.

"En el caso de instituciones o centros de los sectores privado y social, éstos deberán estar inscritos o preinscritos en el RENIECYT y deberán haber suscrito un convenio de colaboración con el SNI que se encuentre vigente, en cuyo caso podrán tener el apoyo económico que especifique dicho convenio.

"Los apoyos económicos otorgados en forma directa por el SNI estarán exentos del pago del impuesto correspondiente, conforme lo establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se darán sin perjuicio de los ingresos que, por concepto de sueldo, salario, compensaciones y otras prestaciones tengan sus miembros."

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

"I. Ser personal activo, vigente y remunerado **en alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México.**

"Los servicios prestados deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca el CONACYT.

"Para las investigadoras y los investigadores que ocupen las cátedras CONACYT, se entenderá que desarrollan las actividades de investigación humanística, científica y desarrollo tecnológico e innovación, en la institución beneficiada a la cual fueron comisionados por el CONACYT.

"Se exceptúa de los requisitos a los que se refiere esta fracción a las investigadoras y los investigadores nacionales eméritos.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

"II. No desempeñar un cargo de elección popular durante la vigencia de su distinción.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

"III. Las y los integrantes del SNI que asuman un cargo en la administración pública podrán seguir recibiendo el apoyo económico independientemente de que cumplan o no con el requisito establecido en la fracción I de este artículo, siempre que tengan una licencia sin goce de sueldo o equivalente en su institución de adscripción o una comisión donde gocen de un máximo del 5 % de su sueldo, en cuyo caso deberán seguir cumpliendo con las obligaciones a las que se refiere el artículo 71 del reglamento.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

(DEROGADO CUARTO PÁRRAFO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)



(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2021)

"Las investigadoras y los investigadores eméritos podrán recibir el apoyo económico una vez que notifiquen anualmente su situación al CONACYT, por sí o a través de su apoderada o apoderado."

El artículo transcrito, previo a la reforma, establecía, en lo general, que se podían otorgar apoyos económicos a integrantes del Sistema Nacional de Investigadores (es decir, tanto a quienes se desempeñaban en instituciones públicas como en privadas); sin embargo, mediante la reforma se limita a que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología podrá otorgar apoyos económicos, **sólo a integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, que estén adscritos a alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México**, que se encuentren como investigadores en activo y remunerados en instituciones de educación superior o centros de investigación del aludido **sector público** en México.

Asimismo, prevé que dichos apoyos se establecerán en los convenios individuales que se suscriban; así como que (sic) los requisitos que deben cumplir los investigadores que pertenecen al mencionado sistema nacional para recibir los apoyos económicos, así como sus excepciones.

Con base en lo expuesto se considera que dichas normas tienen el carácter de autoaplicativas, toda vez que no se advierte que dispongan la exigencia de un acto posterior, para que los apoyos económicos se otorguen únicamente a integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, que estén adscritos a alguna **institución pública** de educación superior o centro de investigación del sector público en México y se excluya a los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores que laboren en centros de investigación o instituciones **privadas**; de ahí que su obligación nace con la sola expedición de la norma, sin requerir de un acto condición para que se actualicen en perjuicio de los gobernados a quienes va dirigido.

Así es, este Pleno no conviene con la afirmación hecha por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, aquí contendiente,



en cuanto a que para demostrar el perjuicio que generan las normas de que se trata, se debió acreditar la existencia de un convenio modificadorio en el que se aplicaran los artículos analizados, o en su caso, demostrar que éste feneció o que se le restringió el incentivo económico que fue otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como responsable del Sistema Nacional de Investigadores; pues el hecho de que previo a la reforma de los artículos reclamados, se hubiese otorgado al gobernado la distinción de candidato a investigador nacional y se haya celebrado un convenio para el otorgamiento del estímulo económico con motivo de dicha distinción, no implica que la reforma de las normas de que se trata, no causen perjuicio por su sola emisión, en razón de que dichos convenios son de una vigencia determinada y ese estímulo económico puede ser suspendido o cancelado en términos del reglamento de que se trata, pudiendo darse por terminado de manera anticipada cuando concurren circunstancias imprevistas o por causas de interés general que hagan imposible su continuidad.

Por ello, se considera que no es necesario se deba esperar a que termine la vigencia del convenio para el otorgamiento del estímulo económico que le fue otorgado, ni que éste se suspenda, cancele o se dé por terminado de manera anticipada, debido a que dicho perjuicio es actual, al ya estar vigente la condición que excluye la posibilidad de conservar el apoyo económico que fue otorgado o excluir de la posibilidad de obtener uno nuevo, lo que denota que existe un hecho jurídico ajeno a la voluntad del gobernado, que lo sitúa dentro de la hipótesis legal de la reforma y, por tanto, que las obligaciones o consecuencias jurídicas establecidas en las normas, nacen con su sola expedición, sin requerir de un acto condición para que se actualicen en perjuicio de los gobernados a quienes va dirigido, lo que genera que se produzca la afectación desde su entrada en vigor.

En ese sentido, si la naturaleza de los artículos 61 y 62 del reglamento en estudio es autoaplicativa, no resulta procedente exigir que se acredite un acto de aplicación en contra del gobernado, puesto que para acreditar su afectación el quejoso sólo debe demostrar que tiene el carácter de investigador del sistema nacional relativo y se encuentra adscrito a una institución superior del sector privado, ya que de esta forma justificaría que estaría excluido en los términos que establecen dichas normas reclamadas.



Con base en lo anterior, resulta jurídicamente innecesario emprender el análisis sobre si la aludida reforma genera una afectación de tal gravedad que proyecta un mensaje estigmatizador por discriminación contra ciertos sujetos en violación al principio de igualdad, que sustentó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito, toda vez que dicho estudio tendría como objeto evidenciar conforme a lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.) y 1a. XXXII/2016 (10a.), que las normas generaban una afectación autoaplicativa aunque pudieran ser de naturaleza heteroaplicativa, lo cual ya no es necesario dilucidar al haberse determinado que las mismas tienen una naturaleza autoaplicativa.

NOVENO.—**Decisión.** Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, cuya parte sustancial a continuación se redacta:

Este Pleno de Circuito determina que los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores son de naturaleza autoaplicativa, por lo que su impugnación en el juicio de amparo no requiere de un acto de aplicación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada, en los términos precisados en el considerando séptimo de este fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio precisado por este Pleno de Circuito en la tesis correspondiente.

TERCERO.—Públíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por **unanimidad** de siete votos de los Magistrados Moisés Muñoz Padilla (presidente del Pleno), Jacob Troncoso Ávila (ponente), René Olvera Gamboa, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza, así como del Magistrado Jesús de Ávila Huerta, quien emitió voto aclaratorio y la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado, quien se adhirió al mismo.

La Magistrada y los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50<sup>11</sup> 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 unión con el secretario de este Pleno, José Francisco Gutiérrez Sandoval, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/25 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de criterios, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la página 5451 de esta *Gaceta*.

El segundo rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis aislada PC.III.A.3 K (11a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas.

Las tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/99 A (10a.), 1a./J. 22/2010 y P./J. 55/97 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo III, marzo de 2021, página 2182 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

<sup>11</sup> **"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."



Novena Época, Tomos XXXI, marzo de 2010, página 122 y VI, julio de 1997, página 5, respectivamente.

El Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal citado en esta sentencia, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2982, con número de registro digital: 2615.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto aclaratorio** que formula el Magistrado Jesús de Ávila Huerta en la contradicción de criterios 13/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito por unanimidad de siete votos, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, al cual se adhiere la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado.

Si bien comparto el criterio que se asume por la mayoría en cuanto a que en el caso a estudio la norma por su sola entrada en vigor sí produce afectación a los derechos del promovente del amparo, empero no lo comparto a partir de que se considera que la ley es autoaplicativa simple, pues a mi ver existe un espectro de protección mayor sobre la naturaleza de la norma reclamada en torno a que contiene un mensaje estigmatizador, que hace que pueda reclamarse en cualquier momento, en tanto el quejoso sólo debe demostrar que está en el supuesto de la norma.

Ello lo sostengo en lo siguiente.

En efecto, la Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.

El primero de este tipo de normas corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional.

Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia delibe-



ración pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.

La afectación que producen este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aun de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar.

Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.

Supuesto que el suscrito estima se actualiza en el caso, en virtud de que las normas reclamadas, se trata de disposiciones que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, como pudiera ser, que llegara a vencerse el contrato y se le negara la opción ya sea de continuar en el nivel 1 o acceder al nivel dos por pertenecer a una instancia privada, lo cierto es que el reglamento termina por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos (en el caso investigadores que presten sus servicios en las instituciones educativas privadas) que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional.

En efecto los numerales que se analizan en el caso disponen:

"**Artículo 61.** El CONACYT, en términos del presente reglamento, podrá otorgar apoyos económicos, sujetos a disponibilidad presupuestaria, a las y los integrantes del SNI que estén adscritos a alguna institución pública de educación superior o centro de investigación de sector público en México. Los términos y condiciones de los apoyos económicos se asentarán en el convenio individual que suscriba la investigadora o el investigador con el CONACYT.

"Se deroga

"Se deroga

"I. Se deroga





"II. Se deroga

"Los apoyos económicos estarán exentos del pago del impuesto correspondiente, conforme lo establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se darán sin perjuicio de los ingresos que, por concepto de sueldo, salario, compensaciones y otras prestaciones tengan las y los integrantes del SNI."

"**Artículo 62.** Las y los integrantes del SNI podrán recibir el apoyo económico correspondiente cuando cumplan los siguientes requisitos:

"I. Ser personal activo, vigente y remunerado **en alguna institución pública** de educación superior o centro de investigación del sector público en México.

"Los servicios prestados deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca el CONACYT.

"Para las investigadoras y los investigadores que ocupen las cátedras CONACYT, se entenderá que desarrollan las actividades de investigación humanística, científica y desarrollo tecnológico e innovación, en la institución beneficiada a la cual fueron comisionados por el CONACYT.

"Se exceptúa de los requisitos a los que se refiere esta fracción a las investigadoras y los investigadores nacionales eméritos."

Como se ve, se cumplen los requisitos para que ello ocurra, pues en el caso el quejoso combate la parte valorativa de la norma por estigmatización (ser investigador de una institución privada) en tanto se reúnen los siguientes requisitos:

a) Se combate la norma de la cual se extrae un mensaje perceptible objetivamente –explícito e implícito– del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador, mediante la indicación de los elementos de contexto de los símbolos utilizados, la voluntad del legislador, la historia de discriminación, etcétera, que permitan afirmar al quejoso que dicho mensaje es extraíble de la norma.

b) Se alega que ese mensaje negativo utiliza un criterio de clasificación sospechoso, en términos del artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso es destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos –origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el



estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas–; y,

- c) Finalmente, está acreditado que el quejoso guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje al ser investigador perteneciente al núcleo medular de la estigmatización (prestar servicios en una institución educativa privada).

Por ende, en el caso, **el interés legítimo está probado por esta especial afectación que se demuestra, pues en caso de obtener el amparo, el quejoso obtendría un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio**, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, la que haría cesar el mensaje que le genera perjuicio.

En estos casos, si bien debe estimarse que la afectación generada por la norma es autoaplicativa, por lo que no es requisito exigir al quejoso acreditar un acto de aplicación en su contra, puesto que la mera existencia de esa ley es el acto de afectación y no puede someterse a una persona ya afectada por la existencia de una legislación a la indignidad de serle negado el acceso a la justicia para que se pueda cuestionar la validez de la norma.

Sin embargo, bajo esta perspectiva se conduce a determinar que el plazo para la interposición del amparo no pueda computarse a partir de un momento concreto, pues el agravio subsiste de forma continuada mientras persiste la proyección del mensaje tachado de discriminatorio; por tanto, se trata de una violación permanente, esta parte es de la cual considero debe partirse en el criterio que imperó, pues ello hace fijar un mayor alcance si se tomara en cuenta el criterio que imperó donde sólo se ve la norma bajo la perspectiva de una norma autoaplicativa simple.

Todo ello se sustenta en la tesis siguiente:

"ESTIGMATIZACIÓN LEGAL. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO PARA COMBATIR LA PARTE VALORATIVA DE UNA LEY Y EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, los Jueces de amparo deben tener por acreditado inicialmente el interés legítimo de los quejosos cuando impugnen la parte valorativa de la norma por estigmatización si se reúnen los siguientes requisitos: a) Se combata una norma de la cual se extraiga un mensaje perceptible objetivamente –explícito e implícito– del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador, mediante la indicación de los elementos de contexto de los símbolos utilizados, la voluntad del legisla-



dor, la historia de discriminación, etcétera, que permitan afirmar al quejoso que dicho mensaje es extraíble de la norma, b) Se alegue que ese mensaje negativo utilice un criterio de clasificación sospechoso, en términos del artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso sea destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos –origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas–; y, c) Finalmente, se debe acreditar que el quejoso guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje. La comprobación del interés legítimo por esta especial afectación se demuestra, pues en caso de obtener el amparo, los quejosos obtendrían un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, la que haría cesar el mensaje que les genera perjuicio. Demostrado el interés legítimo, será materia del fondo del asunto, en caso de no existir otro motivo de improcedencia, determinar si la ley efectivamente discrimina o no a una persona o grupo de personas. En estos casos, debe estimarse que la afectación generada por la norma es autoaplicativa, por lo que no es requisito exigir a los quejosos acreditar un acto de aplicación en su contra, puesto que la mera existencia de esa ley es el acto de afectación y no puede someterse a una persona ya afectada por la existencia de una legislación a la indignidad de serle negado el acceso a la justicia para que se pueda cuestionar la validez de la norma. Esta peculiaridad conduce a que el plazo para la interposición de un amparo no pueda computarse a partir de un momento concreto, pues el agravio subsiste de forma continuada mientras persiste la proyección del mensaje tachado de discriminatorio. Por tanto, se trata de una violación permanente." [Registro digital: 2006960. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 144, Tipo: Aislada]

Asimismo, el diverso criterio que dispone:

"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA. Esta Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. El primero de este tipo de normas



corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional. Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible. La afectación que producen este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública." [Registro digital: 2010971. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis: 1a. XXXII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 679, tipo: Aislada]

A partir de lo anterior, se debe partir de la base de que con independencia de que la norma se hubiera reclamado como autoaplicativa o heteroaplicativa de manera simple como se desarrolla, la norma se puede reclamar en cualquier momento por tener visos de ser estigmatizadora, lo que se verá al resolver el fondo del asunto y, por ende, se puede reclamar en cualquier tiempo mientras exista ese mensaje y sólo debe demostrarse estar en el supuesto que lo estigmatice.

Es a partir de este motivo adicional que estimo debió resolverse la contradicción de criterios.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**



**Nota:** Las tesis aisladas 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.) y 1a. XXXII/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LOS ARTÍCULOS 61 Y 62 DE SU REGLAMENTO (ABROGADO), REFORMADOS MEDIANTE ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2021, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes, al analizar la naturaleza de los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (abrogado), reformados mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021, pues mientras uno de ellos consideró que son normas heteroaplicativas, otro estimó que con independencia de si tenían o no ese carácter, lo cierto era que generaban una afectación autoaplicativa por ser estigmatizadoras por discriminación y violatorias del principio de igualdad; mientras que el restante órgano jurisdiccional concluyó que las normas son de naturaleza autoaplicativa.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que los artículos 61 y 62 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (abrogado), reformados mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021, son de naturaleza autoaplicativa, por lo que su impugnación en el juicio de amparo indirecto no requiere de un acto de aplicación.

Justificación: El análisis de los referidos artículos 61 y 62 lleva a este Pleno de Circuito a considerar que tienen naturaleza autoaplicativa, porque causan perjuicio desde su emisión, dado que prevén que los apoyos económicos se otorguen únicamente a integrantes del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que estén adscritos a alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México y se excluye a los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores



que laboren en centros de investigación o instituciones privadas, por lo que no se requiere de algún acto de aplicación para que se actualicen en perjuicio de los justiciables a quienes va dirigido. Inclusive para aquellos investigadores que tienen vigente un convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la condición de que laboren en una institución de carácter privado excluye la posibilidad de conservar el apoyo económico que les fue otorgado, o bien, de obtener uno nuevo, por lo que es claro que la afectación a su esfera jurídica acontece desde la entrada en vigor de aquellas normas.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

**PC.III.A. J/25 A (11a.)**

Contradicción de criterios 13/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Tercero y Quinto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 24 de octubre de 2022. Unanimidad de siete votos de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado y de los Magistrados Jesús de Ávila Huerta, quien formuló voto aclaratorio al cual se adhirió la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado, René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Jacob Troncoso Ávila. Secretario: Paulo Rolando Orozco Gallardo.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 455/2021 y 42/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 271/2021, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 331/2021.

**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 criterios 13/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE CONCEDERSE CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA EN CONTRA DEL VIRUS SARS-CoV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 A NIÑAS Y NIÑOS DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD CON COMORBILIDADES O ENFERMEDADES SUBYACENTES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO; EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO, TODOS DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA, ENRIQUE VILLANUEVA CHÁVEZ Y EUSTACIO ESTEBAN SALINAS WOLBERG Y LA MAGISTRADA MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ. DISIDENTE: RAMIRO RODRÍGUEZ PÉREZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: ENRIQUE VILLANUEVA CHÁVEZ. SECRETARIA: MARCELA CAMACHO MENDIETA.

Querétaro, Querétaro. Acuerdo del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria virtual de **treinta y uno de agosto de dos mil veintidós**.

### **RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Denuncia de la posible contradicción.** Mediante oficio \*\*\*\*\* , de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, recibido en la Secretaría de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito el veintiocho de marzo siguiente, la Jueza Tercera de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja administrativo 45/2022 y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Circuito



indicado al emitir resolución en el diverso recurso de queja administrativo 57/2022.<sup>1</sup>

2. SEGUNDO.—**Trámite.** En acuerdo de treinta de marzo de la presente anualidad, el presidente del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito registró la denuncia de posible contradicción de tesis con el expediente 2/2022 y la admitió a trámite; además, solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes que informaran sobre la vigencia de los criterios materia de la contradicción y al Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil de este Circuito, para que remitiera copia certificada de la resolución dictada en el recurso de queja administrativo 57/2022.

3. De igual manera, requirió a las presidencias de los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, y Materias Administrativa y de Trabajo, así como del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, todos de este Circuito para que informaran si han resuelto asuntos relacionados con los criterios contendientes, en cuyo caso, debían remitir copia certificada de éstos y precisar si los criterios se encuentran vigentes.<sup>2</sup>

4. En proveído de cuatro de abril de dos mil veintidós, el presidente del Pleno de Circuito incorporó como criterio contendiente lo resuelto en el recurso de queja administrativo 71/2022, del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa indicado; asimismo, añadió a la contradicción, como punto novedoso, el consistente en que, si ante la negativa de la suspensión de plano en contra de la omisión de tener acceso a la vacuna contra el COVID-19 a niños de cinco, nueve y catorce años, la suspensión provisional debía examinarse a petición de parte o de oficio.

5. Aunado a lo anterior, el referido presidente requirió al órgano jurisdiccional indicado, para que informara si dicho criterio se encontraba vigente y para que remitiera copia certificada de la resolución correspondiente; asimismo, requirió a las presidencias del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, así como del Primero, Segundo y Tercero Tribunales Colegiados en Materias

<sup>1</sup> Fojas 1 a 61 del tomo I del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> Folios 63 a 66 ídem.





Administrativa y Civil, todos de este Circuito, para que informaran si habían resuelto asuntos sobre dicho tema, en cuyo caso remitieran testimonio de las resoluciones correspondientes.<sup>3</sup>

6. Posteriormente, mediante acuerdos de ocho y veintiséis de abril, así como de once de mayo y seis de junio de la presente anualidad, se tuvieron por rendidos los informes del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, de los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, Primero, Segundo y Tercero, así como del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, respecto de los temas que integran la contradicción.<sup>4</sup>

7. Integrado el asunto, en proveído de seis de junio del presente año, los autos se turnaron al Magistrado Enrique Villanueva Chávez, para su estudio y formulación del proyecto de resolución respectivo.<sup>5</sup>

### CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Norma aplicable.** Para la tramitación y resolución de la presente contradicción de criterios se aplica la Ley de Amparo en su texto anterior al siete de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo transitorio primero, fracción II, del decreto que reforma diversas disposiciones de dicha norma, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa fecha, que señala que las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigor del propio decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal; así como de acuerdo con la Circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal que informó que por Acuerdo 26/2021 dicha Comisión determinó que los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en los que lo venían haciendo, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales. Así como en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su texto anterior a la referida fecha, por las mismas razones.

<sup>3</sup> Fojas 167 a 169 ídem.

<sup>4</sup> Folios 215, 428, 548 y 635 de los tomos I y II del presente expediente.

<sup>5</sup> Folio 636 ídem del tomo II del expediente en que se actúa.



9. SEGUNDO.—**Competencia.** Este Pleno del Vigésimo Segundo Circuito es competente para resolver la presente contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en virtud de que los criterios discrepantes provienen de asuntos en materia administrativa resueltos por los Tribunales Colegiados pertenecientes a este Circuito.

10. TERCERO.—**Legitimación.** La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con los preceptos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, debido a que fue presentada por la Jueza Tercera de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado, autoridad jurisdiccional que tramitó los juicios de amparo indirecto \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, en los que se interpusieron los recursos de queja administrativos que motivaron la posible contradicción de tesis.

11. CUARTO.—**Antecedentes.** En autos se observan los antecedentes comunes siguientes:

a) Diversos niños, niñas y adolescentes (en lo sucesivo NNA), en un rango de edad de cinco a diecisiete años, promovieron, por conducto de sus progenitores (representantes legales), amparo indirecto en contra de la omisión de diversas autoridades de salud de aplicarles la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 y de la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México" (en adelante Política Nacional de Vacunación).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Este último acto únicamente fue reclamado en los amparos directos de los que derivaron los recursos de queja 41/2022 y \*\*\*\*\* del registro del Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* del índice (sic) Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo; \*\*\*\*\* de la estadística del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil; y 40/2022, \*\*\*\*\* y 48/2022 del registro del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, todos de este Circuito.



b) Al proveer sobre la demanda, los correspondientes Juzgados de Distrito concedieron, negaron u omitieron proveer sobre la suspensión de plano en contra de los actos indicados; en cuatro asuntos,<sup>7</sup> las personas juzgadoras ordenaron la apertura del incidente respectivo, en el que otorgaron la medida cautelar provisional.

c) Inconformes con esas decisiones, incluidas las que implicaban una omisión, los quejosos y las autoridades responsables, según la parte a cuyos intereses afectó, interpusieron los recursos de queja 71/2022, 30/2022, 41/2022, 53/2022 y \*\*\*\*\* , del registro del Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa; \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , 24/2022 y 35/2022, del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo; 45/2022, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil; 57/2022 y \*\*\*\*\* , de la estadística del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil; y, 29/2022, 33/2022, 34/2022, \*\*\*\*\* , 40/2022, \*\*\*\*\* y 48/2022, del registro del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, todos de este Circuito.

d) Las resoluciones dictadas en los medios de impugnación citados constituyen la materia de análisis de la presente contradicción de tesis.

## 12. QUINTO.—Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito.

### *a) Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil*

13. Ese órgano jurisdiccional, al resolver el recurso de queja 45/2022, confirmó el auto que concedió la suspensión de plano en contra de la omisión de aplicar a la niña (de cinco años once meses de edad) la vacuna en contra de la enfermedad denominada COVID-19.

14. Justificó esa decisión en que las "*Recomendaciones provisionales sobre el uso de la vacuna BNT162b2 de Pfizer y BioNTech contra la COVID-19 en el*

<sup>7</sup> En los amparos indirectos de los que derivaron los recursos de queja \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y 48/2022, del registro del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, ambos de este Circuito.



marco de la 'Lista de Uso de Emergencias' de la Organización Mundial de la Salud", en donde se autorizó el uso de emergencia del biológico en niños y niñas mayores de cinco años, no obligan ni vinculan al Estado Mexicano para aplicar la vacuna a ese sector; sin embargo, son un elemento a considerar en cuanto a la eficacia y seguridad de ésta (noventa punto siete por ciento en enfermedades sintomáticas), con la finalidad de salvaguardar su salud e integridad, pues las niñas y niños pueden experimentar una morbilidad significativa como el síndrome inflamatorio multisémico después de una infección leve o asintomática por la COVID-19.

15. Refirió que dos organismos internacionales, a saber, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de Norteamérica y la Agencia Europea de Medicamento han autorizado la vacuna *Pfizer* para personas de entre cinco a once años con dosis inferiores a las aplicadas a personas mayores de doce años, dada su eficacia y seguridad.

16. Preciso que atender lo anterior en el país no transgrede contra la soberanía nacional, dado que se trata de información orientada para resolver en favor del interés superior de la infancia.

17. Destacó que las condiciones han variado, debido a que en la actualidad ya se ha protegido a un gran número de la población; además, en la publicación "*Declaración provisional sobre las vacunas contra la COVID-19, en el contexto de la circulación de la variante ómicron del SARS-CoV-2, del Grupo Consultivo Técnico de la OMS sobre la Composición de las Vacunas contra la COVID-19 (TAG-CO-VAC)*" de once de enero de dos mil veintidós, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) indicó que las vacunas que han sido incluidas en la "*lista OMS*" de uso de emergencia proporcionan un elevado nivel de protección en contra de las formas graves de la referida enfermedad y muerte debido a variantes preocupantes; respecto a la variante ómicron, el perfil de mutaciones y los datos preliminares refieren que la vacuna será menos eficaz en contra de la enfermedad sintomática causada por esta variante, pero es más probable que siga protegiendo de las formas graves de la enfermedad.

18. Explicó que la niña (quejosa) manifestó bajo protesta de decir verdad que tiene cinco años cumplidos, de manera que en atención a su edad es



viable que se le aplique la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 con la finalidad de que no se ponga en riesgo su salud, esto es, se evite que enferme gravemente de COVID-19, como podría ser que desarrolle el síndrome inflamatorio multisémico.

19. Puntualizó que, en los amparos directos en revisión 12/2010 y 1038/2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que conforme al interés superior de la niñez basta con que el niño o niña se ponga en una situación que incremente el riesgo de comprometer sus bienes y derechos, sin que sea necesario que se actualice el daño, lo que tratándose de las condiciones para la vacunación contra la COVID-19, debe interpretarse en el sentido de que, ante la posibilidad real de que los menores de edad desarrollen el síndrome inflamatorio multisémico después de una infección típica o asintomática provocada por el virus aludido y que la OMS haya autorizado la aplicación de la vacuna en contra de éste para mayores de cinco años, debe tutelarse su derecho a la vida, a la salud y, por ende, debe autorizarse su vacunación.

*b) Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil*

20. Al resolver el recurso de queja 57/2022, interpuesto por la autoridad responsable en contra del auto que otorgó la suspensión de plano respecto de la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 y sus variantes a un niño de ocho años, el órgano colegiado aludido revocó la resolución recurrida tras declarar fundado ese medio de impugnación.

21. Sustentó esa decisión en que el niño (promovente) no se encuentra en la hipótesis prevista en el precepto 126 de la Ley de Amparo, en virtud de que la omisión reclamada no importa, por sí misma, peligro de privación de la vida, pues no implica necesariamente que la persona menor de edad quejosa se contagiará, ni que de hacerlo exista riesgo inminente de que pierda la vida, a diferencia de alguien diagnosticado con el virus aludido a quien se le niega atención médica, o bien, que padezca alguna enfermedad crónica o que afecte su sistema inmunológico o respiratorio que provoque vulnerabilidad más allá del que tiene el resto de la población mayor de dieciocho años e infantil derivado de la pandemia.



22. Sobre todo, destacó, porque existen medidas para reducir el número de contagios, entre ellas, el Acuerdo "23/08/2021", emitido por la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil veintiuno, en el que se observa que para el periodo dos mil veintiuno a dos mil veintidós, el servicio público educativo del país se prestará mediante la utilización de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital, así como el uso y aprovechamiento de programas de educación a distancia y otras estrategias desarrolladas por las comunidades escolares.

23. Refirió que tampoco se actualiza alguno de los restantes supuestos previstos en el numeral 126 citado, porque no existe constancia de que con motivo del acto reclamado, la parte quejosa se encuentra en peligro de privación de su libertad personal, ni está incomunicada; tampoco se trata de un asunto en el que se reclame la deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos en el artículo 22 constitucional, ni de la incorporación forzada al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, ni se alegan violaciones a derechos agrarios.

24. En ese sentido, reasumió jurisdicción e indicó que no se actualiza el supuesto de procedencia de la suspensión de oficio tramitada vía incidental (a petición de parte) a que se refiere el precepto 127, fracción II, de la Ley de Amparo, es decir, la contemplada para aquellos actos que si llegaran a consumarse harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado.

25. Lo anterior, señaló por dos razones, por una parte, en atención al interés superior de la infancia resulta inviable vacunar al niño con un biológico que no ha sido autorizado por las autoridades sanitarias del país, específicamente por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (en lo sucesivo COFEPRIS), esto es, no se ha demostrado que sus procesos de producción y las sustancias que contengan reúnan las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas en los artículos 13, 221, fracción I, 157 Bis 11 y 222 de la Ley General de Salud; 2, fracción XI, 3, fracción I, inciso b), 4 y 14, fracción I, del Reglamento de la COFEPRIS, a fin de salvaguardar la seguridad en su administración.



26. Por otra, explicó, porque el Grupo Técnico Asesor de Vacunación creado el dieciocho de agosto de dos mil veinte, con motivo de la implementación de la vacuna contra el COVID-19 en nuestro país, al actualizar la "*Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2*", al veinticinco de enero de dos mil veintidós, ha recomendado no aplicar la vacuna en menores de doce años, ante la falta de evidencia científica sobre sus efectos.

27. Puntualizó que el hecho de que el veintiuno de enero de dos mil veintidós, la OMS haya recomendado la vacunación a personas a partir de los cinco años de edad es insuficiente para considerar la aplicación del biológico correspondiente, pues la autoridad sanitaria del Gobierno Federal es la encargada de verificar la pertinencia de la vacuna en grupos etarios menores de doce años y verificar bajo los estándares establecidos en las normas que rigen en el Estado si es segura o no su aplicación.

28. Concluyó que el niño involucrado en el caso tiene ocho años, es decir, se encuentra en el rango de edad respecto del cual no existe una vacuna autorizada por la autoridad sanitaria del país; por tanto, resulta inviable que se conceda la suspensión para que se le aplique el biológico, pues de hacerlo se contraveniría el interés social y las disposiciones de orden público, como lo prevé el artículo 129, fracción VII, de la Ley de Amparo, ya que de efectuarlo podría impactar de manera negativa o implicaría un riesgo desmedido a su integridad o salud física, al someterlo a aplicación de biológicos no autorizados, por no haber pasado los procedimientos de verificación de calidad y seguridad.

29. Posteriormente, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* interpuesto por la autoridad responsable en contra del auto que concedió la suspensión de plano a un niño de once años respecto de la omisión de aplicar la vacuna referida y de la "*Política Nacional rectora de vacunación contra el SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México*", dicho tribunal confirmó la resolución recurrida, tras calificar de ineficaces los agravios, porque la autoridad recurrente no controvertió las consideraciones sustentadas por la Jueza de Distrito en la resolución impugnada, además de que los planteamientos consistentes en que la juzgadora federal debió examinar la afectación tanto al interés social como a las disposiciones de orden público, ponderar la apariencia del buen derecho y demostrar la difícil reparación de los daños y perjuicios, son requisitos ajenos a la suspensión de plano otorgada.



c) *Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil*

30. El referido órgano jurisdiccional, al resolver los recursos de queja 29/2022, 33/2022, 34/2022, 40/2022 y 48/2022, algunos interpuestos por la parte quejosa y otros por las autoridades responsables en contra del auto que negó, concedió u omitió promover sobre la suspensión de plano a niños y niñas entre cinco a doce años de edad,<sup>8</sup> respecto de la omisión de suministrar a éstos la vacuna en mención y de la "*Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2 para la Prevención de la COVID-19 en México. Documento Rector*",<sup>9</sup> sostuvo que la suspensión de plano es improcedente cuando la parte quejosa no manifiesta menos (sic) acredita indiciariamente que tienen una enfermedad subyacente o comorbilidad que la ponga en alto riesgo de contagio.

31. Justificó esa decisión en que no se actualiza alguna de las hipótesis previstas en el artículo 22 constitucional, ni en el artículo 15 de la Ley de Amparo, porque el acceso al biológico en contra del virus aludido está relacionado con el derecho a la salud previsto en el artículo 4 de la Constitución Federal, pero no constituye un acto que importe peligro de privación de la vida, dado que el riesgo de contagio por sí mismo no implica peligro inminente de perder la vida o de afectación a su integridad física, aunado a que es un hecho notorio que los insumos y vacunas son escasos a nivel mundial y, por ende, las organizaciones y secretarías de salud han implementado un plan estratégico a fin de aminorar o terminar con el virus SARS-CoV-2, en el que comenzaron con los que han sido y fueron mayormente afectados, en atención a la tasa de mortandad que es más habitual en adultos mayores.

32. Señaló que los niños y niñas involucrados no están en peligro o riesgo inminente que comprometa su vida, dignidad, integridad o salud que requiera atención urgente, porque en autos no consta que estén diagnosticados con la enfermedad provocada por el virus y se les haya negado atención médica, ni que tengan de (sic) algún padecimiento crónico que afecte su sistema inmunológico

<sup>8</sup> Sólo en el amparo del que derivó el recurso de queja 34/2022, una de las dos niñas quejas tenía doce años, en el resto de los asuntos, eran menores de esta edad.

<sup>9</sup> Segundo se indicó, dicha política nacional de vacunación sólo se reclamó en los amparos que dieron origen a los recursos de queja 40/2022 y 48/2022 citadas.





o respiratorio que les haga vulnerable más allá de la que tiene el resto de la población mayor de dieciocho años e infantil.

33. Además, destacó que los quejosos sólo pretenden que se les vacune de manera inmediata ante la posibilidad de contagiarse de dicho virus, de enfermarse y de que se ponga en riesgo su vida, a pesar de que existe una política nacional de vacunación, en la que se ponderó una orden de prelación entre los habitantes de la población mexicana, a partir de características especiales, por ejemplo, mayor grado de exposición que presentan frente al virus y con miras a reducir el contagio y la mortalidad, así como de la limitación en la disponibilidad de vacunas por la alta demanda internacional, la restricción en las cadenas de producción, infraestructura tanto para la recepción, distribución y almacenaje, como para efectuar la propia vacunación.

34. Es decir, acotó que la omisión reclamada sólo les impide acceder a un beneficio clínico o un mecanismo preventivo del contagio del virus que no necesariamente les coloca en una situación en que su vida, dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, lo que era necesario para la procedencia de la suspensión de plano, sino que únicamente genera una posible afectación a la salud en caso de contraer la enfermedad.

35. Explicó que la omisión impugnada, por sí misma, no es la que directamente pone en riesgo la vida, pues ello dependerá de una pluralidad de factores que no sólo deben remediarse por el Estado, sino también por los progenitores de los niños, como la permanencia en casa, la sana distancia, el uso de cubrebocas, el lavado frecuente de manos, entre otras medidas.

36. Señaló que la aplicación inmediata del biológico a las personas menores de edad tendría como efecto impedir, paralizar o modificar la ejecución de la política nacional de vacunación para vacunar a la población que acuda al amparo; en su caso, señaló que la medida cautelar podría otorgarse a través de la apertura del incidente de suspensión.

37. Al resolver los recursos de queja 33/2022, 34/2022 y 48/2022, el órgano jurisdiccional aludido explicó que para resolver sobre la procedencia de la suspensión de plano debe examinarse cada caso en concreto, a fin de identificar:



a) si se compromete gravemente o no la vida; b) el grado de riesgo de contagio que por motivo de sus actividades diarias mantiene el quejoso, es decir, si por el cumplimiento de una obligación se ve inminentemente expuesto en alto grado o no de contagio; y, c) si hay o no afectación subyacente a la salud, a fin de determinar si la situación particular de los quejosos se encuentra equiparada al grado de afectación que acontece en caso de un tormento.

38. En tales hipótesis debe concederse la suspensión de plano y de oficio; de lo contrario, debe aperturarse el incidente de suspensión, a fin de que se determine lo que en derecho corresponda.

39. Al fallar el recurso de queja 40/2022, el Tribunal Colegiado referido puntualizó que la vacunación escalonada, contemplada en la política nacional de vacunación, encuentra justificación, además de los factores de producción, almacenaje, adquisición y distribución ya referidos; en la falta de estudios científicos sobre la seguridad de aplicar las vacunas; en que los grupos etarios prioritarios corresponden a los de las edades de padres y madres de los niños quejosos, con lo que se evita en la mayor medida posible una incidencia superior de mortalidad en éstas, a fin de que los niños cuenten con sus progenitores en el curso de sus vidas; y, en los artículos 157 Bis 1, 157 Bis 4 y 157 Bis 5 de la Ley General de Salud conforme a los cuales corresponde a la Secretaría de Salud determinar los criterios y procedimientos para lograr el control, la eliminación o la erradicación de enfermedades prevenibles con las vacunas que esa autoridad determine, por tanto, esa política nacional de vacunación debe considerarse un acto constitucionalmente válido.

40. Agregó que aun cuando es factible desconocer la propia constitucionalidad de los planes de vacunación cuando está de por medio el interés superior de la infancia, pues procede la suspensión de plano en casos en que el NNA presenta alguna condición que lo haga más vulnerable en contra del referido virus, en virtud de que dicho plan no se ha ajustado a las propias pautas de actualización en la política pública de combate en contra de la epidemia, en donde en un inicio se determinó que uno de los ejes de priorización sería la existencia de alguna de esas condiciones y al hecho de que se ha autorizado el uso de la vacuna a los laboratorios *Pfizer* y *BioNTech* a niños de doce años de edad.



41. Sin embargo, distinguió que ese criterio no es aplicable cuando los niños no tienen alguna condición particular que los haga más vulnerables en contra de la enfermedad producida por el virus (comorbilidades), de modo que en ese supuesto no existe peligro de privación de la vida, dado que la posibilidad de contraer el virus no conlleva indefectiblemente a la pérdida de ésta.

42. Concluyó que mientras los niños que pertenecen al grupo etario de cinco a once años de edad no sean incluidos en el plan nacional de vacunación deben demostrar que pertenecen a un grupo vulnerable y que cuentan con la recomendación de un experto que garantice que no habrá perjuicios en su salud.

43. Al dictar resolución en los diversos recursos de queja \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , interpuestos por la autoridad responsable en contra del auto que concedió la suspensión provisional a niños de diez y siete años de edad, respectivamente, respecto de la omisión de suministrarles la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 y de la política nacional de vacunación referida, el órgano colegiado aludido declaró ineficaces los agravios y confirmó el auto recurrido.

44. Explicó que con el otorgamiento de la suspensión provisional no se siguen perjuicios al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, en términos del artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, dado que el juzgador federal no inobservó el aludido plan de vacunación, pues no ordenó que se aplicara el biológico respectivo de manera prioritaria, ni antes que los NNA que presentan comorbilidades, sino que determinó que debía valorarse a la persona quejosa y, en el supuesto de que no estuviera en una situación de enfermar gravemente por el virus referido, debía esperar a que se vacunara a las personas menores de dieciocho años de edad que sí presentan comorbilidades; sólo para en caso de estar en riesgo, sí le aplicaran el biológico autorizado, siguiendo los lineamientos de la política nacional de vacunación en mención.

45. Preciso que con la concesión de la suspensión el juzgador no constituyó a la persona quejosa un derecho que no tenía; sino que únicamente le reconoció su derecho a la salud, al considerar de manera provisional y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto que no se le estaba protegiendo tal prerrogativa como a otras niñas y niños con comorbilidades.



46. Puntualizó que, al considerar satisfechos los requisitos para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte, es correcto que el juzgador Federal haya precisado a la autoridad administrativa la forma en que debía restaurar provisionalmente el derecho a la salud de la persona menor de edad quejosa, a saber, tomara en cuenta a la niña involucrada al momento de aplicar la vacuna conforme a los lineamientos de la política nacional de vacunación, lo que en modo alguno implicaba la sustitución de la autoridad administrativa.

47. Adicionalmente, en el recurso de queja <sup>\*\*\*\*\*</sup>, el órgano jurisdiccional referido precisó que, conforme al documento "*Recomendaciones provisionales sobre el uso de la vacuna BNT162b2 de Pfizer y BioNTech contra la COVID-19 en el marco de la Lista de Uso en Emergencias*", actualizado el veintiuno de enero de dos mil veintidós, la OMS indicó que es factible vacunar a personas menores de entre cinco y once años de edad con el biológico indicado, por tanto, el hecho de que éste no esté autorizado por la COFEPRIS para ese grupo etario no supone obstáculo para la procedencia de la suspensión otorgada por la persona juzgadora federal, pues si a la luz de la apariencia del buen derecho y derivado de la valoración médica que se efectúe a la niña es posible colocarla en el supuesto de riesgo alto en caso de contraer el virus aludido, es válido incluirla anticipadamente en el plan de vacunación respectivo, con base en el documento de ese organismo internacional.

48. Mientras que en el recurso de queja 48/2022 ya citado, interpuesto por la parte quejosa en contra, entre otro tema ya referido (omisión de decretar la suspensión de plano), de los efectos que la persona juzgadora federal, otorgó a la medida cautelar provisional y que derivó del mismo juicio de amparo que el recurso de queja <sup>\*\*\*\*\*</sup>, el Tribunal Colegiado en mención lo declaró infundado y confirmó la resolución impugnada.

49. Justificó esa decisión en que el hecho de que la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América o el Comité Asesor sobre Prácticas de Inmunización del "CDC" hayan recomendado ampliar el uso de la vacuna referida a los niños y niñas de cinco a once años, no conlleva, de hecho, que la persona quejosa deba vacunarse inmediatamente sin estar contemplado su grupo etario dentro de la política nacional de vacunación implementada en México, pues para tal efecto se deben considerar otros elementos técnicos (disponibilidad y abastecimiento suficiente) y científicos.



50. Agregó que ese plan nacional de vacunación, de manera preliminar y sin prejuizar sobre el fondo del asunto, se ha considerado constitucional en diversos asuntos de dicho Tribunal Colegiado, pues prevé un proceso escalonado, que atiende a la disponibilidad de vacunas, a los grupos poblacionales prioritarios, a la situación actual por la limitación en la disponibilidad de biológicos por la alta demanda internacional, la restricción en las cadenas de producción, infraestructura tanto para la recepción, distribución y almacenaje, así como para efectuar la propia vacunación; en consecuencia, se ajusta a derecho que la persona juzgadora de Distrito haya observado ese acto administrativo al momento de fijar los efectos de la suspensión provisional.

51. Sobre todo, explicó, si se tiene en cuenta que la alteración o paralización de esa política nacional con la finalidad de ordenar la vacunación inmediata de personas ajenas a los grupos prioritarios que ahí se indican, como la persona menor de edad quejosa, contravendría disposiciones de orden público y ocasionaría perjuicios al interés social, conforme a lo dispuesto en la fracción V del artículo 129 de la Ley de Amparo.

52. Destacó que, sin desconocer que el hecho de no proporcionar inmediatamente la vacuna a la niña incide en su estado de salud, vida, bienestar, educación, específicamente a acudir a la escuela, realizar su vida normal, sus actividades diarias, recreación y esparcimiento, sin miedo a contagiarse, es jurídicamente correcto que la persona juzgadora federal haya condicionado la aplicación del biológico respectivo, en principio, a una valoración médica, pues la niña involucrada no manifestó ni probó que se ubica en alguna situación de vulnerabilidad por su condición de salud en los términos previstos en la política nacional de vacunación, a saber, tener afecciones de salud subyacentes o prevaletcientes que pudieran derivar en enfermar gravemente o perder la vida en caso de contagiarse y, posteriormente, sólo en el supuesto de que la niña se encuentre en alguna de esas hipótesis, aplicarle la vacuna *Pfizer-BioNTech*, de acuerdo con la política nacional de vacunación aludida, es decir, una vez que su grupo etario con comorbilidades sea incluido en ésta.

*d) Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa.*

53. Por otra parte, al resolver los recursos de queja 30/2022, 41/2022, 53/2022, 71/2022 y \*\*\*\*\*, interpuestos por la autoridad responsable o por la



quejosa respectivamente, en contra de los autos por los que se negó, concedió u omitió proveer sobre la suspensión de plano a niños de cinco, ocho, nueve, diez, doce y catorce años de edad en los casos en que se reclamó la omisión de aplicar la vacuna en contra de la COVID-19 y de la política nacional de vacunación,<sup>10</sup> el indicado Tribunal Colegiado determinó que la medida cautelar de oficio y de plano es improcedente.

54. Sustentó esa decisión en que la suspensión de plano debe otorgarse cuando se presenta alguna de las hipótesis siguientes: a) se compromete gravemente la vida; b) el alto grado de riesgo de contagio que por motivo de sus actividades diarias mantiene el quejoso, es decir, si por el cumplimiento de una obligación se ve inminentemente expuesto en alto grado de contagio; y, c) si hay afectación a la salud subyacente a fin de determinar si la situación particular del quejoso se encuentra equiparada al grado de afectación que acontece en caso de un tormento.

55. Puntualizó que en los asuntos examinados no se actualizan los supuestos aludidos, porque en las constancias de autos no se aprecia que los niños y niñas involucrados tengan una condición de salud subyacente o prevaleciente que los ponga en alto riesgo de contagio, como podría ser algún padecimiento o enfermedad, por tanto, no se configura la hipótesis de un inminente riesgo que comprometa su dignidad e integridad personal, o bien, de un estado de afectación de salud que requiera atención urgente por la que deba otorgarse la suspensión de plano y de oficio; en consecuencia, deben quedar a la espera de la asignación progresiva y distribución gradual del referido biológico con base en la política nacional de vacunación, en su quinta etapa.

56. Sostuvo que la omisión de vacunar a las niñas y niños por parte de la autoridad responsable sólo le impide acceder a un mecanismo preventivo de contagio del virus aludido, que no necesariamente les coloca en una situación en la que su salud, sus vidas, dignidad e integridad personal se encuentren

---

<sup>10</sup> En el recurso de queja 71/2022 uno de los tres niños involucrados tenía catorce años de edad y en el recurso de queja \*\*\*\*\* el quejoso tenía doce años de edad. De igual manera, tanto el último asunto mencionado como en el recurso de queja 41/2022 se reclamó tanto la omisión referida como la política nacional de vacunación.



gravemente comprometidas para considerar procedente la suspensión de oficio y de plano, pues se trata de una medida preventiva, que en modo alguno garantiza la inmunidad absoluta.

57. Señaló que la omisión reclamada que podría ocasionar el contagio de los NNA con el virus en mención y la posibilidad de que se afecte en mayor o menor medida su salud, por sí misma, no es la que directamente pone en riesgo la vida, pues ello dependerá de una pluralidad de factores que el Estado no sólo debe remediar, ya que la protección de los derechos de las personas menores de dieciocho años está a cargo tanto de la autoridad como de los progenitores, y las autoridades sanitarias han fomentado diversas medidas dirigidas a evitar el contagio a que aluden los recurrentes, como la permanencia en casa, la sana distancia, el uso de cubrebocas, el lavado frecuente de manos, entre otras.

58. Dicho de otra manera, explicó que no se desconoce la situación sanitaria que impera en el país, ni que la vacunación es un medio de protección a la salud que, en combinación con las demás medidas de protección sanitaria impuestas por las autoridades, pueden mitigar o disminuir la posibilidad de contagio; sin embargo, la omisión de suministrar el biológico no es un factor que por sí mismo ponga en peligro la vida de las personas.

59. Destacó que ante la situación actual por la limitación en la disponibilidad de vacunas por la alta demanda internacional, la restricción en las cadenas de producción, infraestructura para la recepción, distribución y almacenaje, así como la infraestructura para efectuar la propia vacunación se hizo necesario establecer un proceso escalonado, atendiendo a la disponibilidad de biológicos, que identificó a los grupos poblacionales prioritarios para garantizar el bien común, la distribución justa y equitativa, con base en principios de equidad y valores rectores; de ahí que la aplicación escalonada tiene justificación por la naturaleza y finalidad del programa nacional de vacunación.

60. Consideró que el hecho de que diversos organismos de salud de Estados Unidos, Canadá y Europa hayan autorizado el uso de la referida vacuna, debido a que no pone en riesgo la vida de los menores entre cinco y once años de edad, es insuficiente para conceder la medida cautelar de plano, en virtud de que, de acuerdo con los artículos 17 Bis, 157 Bis 11, 204, 221, fracción I, 222 y 376 de la



Ley General de Salud, la autoridad sanitaria mexicana competente en esa materia, a saber, la COFEPRIS no ha autorizado en el país la aplicación de la vacuna a menores de doce años por los posibles riesgos que pudiera ocasionar en ellos, ya que la finalidad de tal autorización es garantizar su seguridad de uso, eficiencia y efectividad, y así no ponerlos en riesgo, derivado de las posibles reacciones que pudieran presentar después de su aplicación, lo cual inclusive pudiese llevar al paciente menor de edad a presentar una reacción importante en la aplicación del biológico; de ahí que el Tribunal Colegiado no debe sustituirse en las funciones propias de la autoridad sanitaria respectiva y ordenar directamente su suministro o aplicación, pues con tal determinación se pondría en peligro la salud de la promovente.

61. Concluyó que la medida cautelar en todo caso podía concederse a través de la apertura del incidente de suspensión.

62. En el recurso de queja 41/2022, el órgano jurisdiccional aludido sostuvo que con el otorgamiento de la suspensión se desatenderían las etapas y esquemas previstos en la política nacional de vacunación, en perjuicio de la colectividad, por ende, no se satisface el requisito previsto en los artículos 128, fracción II y 129, fracción V, de la Ley de Amparo.

63. Añadió que no se pierde de vista que el niño involucrado corre peligro de contraer la enfermedad por el virus aludido; sin embargo, su interés no debe sobreponerse al de la sociedad en general, consistente en que la política nacional de vacunación se ejecute en los términos y bajo los esquemas establecidos, ya que en este documento se ponderaron diversos aspectos con el fin de aplicar la vacuna a grupos poblacionales con un mayor riesgo de contagiarse y tener complicaciones en la salud, sobre todo, porque el plan de vacunación no se basó únicamente en los sectores de la población que corren mayor riesgo al contraer tal virus, sino también en recomendaciones formuladas por organismos internacionales, en la accesibilidad de las vacunas y en la evidencia científica que surge constantemente.

64. Además, en el recurso de queja \*\*\*\*\* , ese órgano jurisdiccional precisó que es un hecho notorio que la COFREPIIS autorizó el uso de emergencia





de la aplicación de la vacuna *Pfizer*, a personas menores de doce años, el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, publicado hasta el tres de marzo de dos mil veintidós; sin embargo, ello es insuficiente para conceder la medida cautelar de plano, dado que no se satisface alguno de los supuestos contenidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo que haga procedente la concesión de la suspensión de oficio y de plano, pues el posible impacto que pudiera tener la negativa cuestionada es no contar con un beneficio clínico que pueda aminorar la transmisión del virus o sus consecuencias, sin que ello se pueda considerar un peligro inminente, relacionado con la privación de la vida del niño.

e) *Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo.*

65. Al resolver los recursos de queja \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , 24/2022 y 35/2022, interpuestos en contra del auto que negó o concedió la suspensión de plano respecto de la política nacional de vacunación citada, en específico, la omisión de suministrar a los quejosos, niños y niñas correspondientes al grupo etario de entre cinco a once años de edad, así como de adolescentes de trece a diecisiete años,<sup>11</sup> el órgano jurisdiccional aludido consideró que la medida cautelar de plano es improcedente.

66. Sustentó esa decisión en que aun cuando no se desconoce la situación sanitaria que impera en el país, lo jurídicamente relevante es que la negativa de aplicar la vacuna a la persona quejosa y el hecho de que en la política nacional de vacunación se establezcan criterios para la adquisición y priorización para la aplicación de la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2, no son actos que, por el momento, importan de manera directa o indirecta peligro de privación de la vida de las personas menores de edad quejosas o que se afecte su derecho a la salud, ya que tal plan es un programa de vacunación para prevenir y controlar la actual pandemia por la enfermedad, dirigida a buscar la mejor protección a la salud de la población en general, incluidos los NNA inconformes, pues se ponderó la mortalidad por el contagio del virus, conforme al rango de edades,

<sup>11</sup> En los recursos de queja \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , los NNA involucrados tenían entre trece a diecisiete años de edad y en ambos asuntos se reclamó tato (sic) la omisión de aplicar el biológico respectivo como la política nacional de vacunación.



además de que su objetivo es la protección de la salud de la población, el cual fue diseñado mediante un plan para la implementación de la aplicación de la vacuna, que fue formulado atendiendo a diversos estudios y opiniones de expertos, acorde con las circunstancias particulares del país.

67. Agregó que en ese momento estaba en curso la fase para vacunar al "resto de la población", a saber, al grupo de dieciséis a treinta y nueve años de edad; de ahí que la espera de la vacunación conforme a la edad no es un elemento que tenga indefectiblemente efectos graves en la salud, sino, en todo caso, lo es la falta de atención a las medidas de prevención que ha publicado la OMS y que ha retomado el Gobierno Federal.

68. Acotó que, conforme a la política nacional de vacunación, la asignación progresiva y distribución gradual de las vacunas disponibles podrían ser modificada conforme cambie la disponibilidad de los biológicos, aumente la evidencia científica y se verifique la seguridad y eficacia de las vacunas disponibles mediante la vigilancia de potenciales eventos adversos, por lo que el hecho de que aún no se haya llegado a la etapa de aplicación para NNA, ni ha concluido el plazo estipulado para ello, no implica que se ponga en peligro su vida o se afecte su derecho a la salud, pues ni siquiera es verdad que se haya omitido a las personas de esa edad en el referido plan de vacunación.

69. Explicó que aun cuando el derecho a la salud comprenda las actividades preventivas como la vacunación, la omisión de aplicación de ésta en la etapa que transcurre para cumplir con el mandato de la política referida, no implica necesariamente que importe peligro de privación de la vida, salvo que pueda relacionarse con alguna lesión o padecimiento de urgencia, cuya falta de atención oportuna someta a la persona quejosa a cierto dolor físico o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, lo que no sucedió en el caso, pues en la demanda no expresó ni existe prueba que lo revele; únicamente se pretendió obtener como medida preventiva para el contagio de la COVID-19, que no garantiza que esta enfermedad será evitada, así como la muerte, para lo cual atendiendo a las recomendaciones del Grupo Técnico Asesor de Vacunación debe hacerse bajo un eje de priorización por edades o, inclusive, por comorbilidades.



70. Indicó que la OMS no ha señalado que exista una prioridad urgente de inocular a las niñas y niños contra el virus citado, pero que como algunos de éstos corren mayor riesgo de contraer la enfermedad grave debido a algunas enfermedades subyacentes, vulnerabilidades o comorbilidades, por lo que en ese supuesto podrían tener prioridad en ser vacunados cuando haya biológicos disponibles.

71. Determinó que la vida de las personas menores de edad quejasas no se encuentran en peligro inminente, en tanto que de las constancias de autos no se aprecia que a la fecha estén diagnosticadas con el virus en mención y que, en su caso, se le esté negando atención médica, o bien, que padezca alguna enfermedad crónica o que afecte su sistema inmunológico o respiratorio que provoque una vulnerabilidad más allá de la que tiene el resto de la población mayor de dieciocho años e infantil derivado de la actual pandemia, por lo que no se actualiza el supuesto previsto en el precepto 126 de la Ley de Amparo.

72. Acotó que, aun considerando el interés superior de la niñez en favor de las personas menores de edad quejasas, los actos reclamados no importan peligro de privación de su vida, ni se actualiza algún otro de los supuestos previstos para su procedencia en el artículo 126 de la Ley de Amparo, por lo que, al constituir esos aspectos presupuestos procesales para la procedencia de la suspensión de plano aplicables a todos los juicios de amparo, a fin de proteger la seguridad jurídica del proceso y de los propios justiciables, no pueden dispensarse bajo criterios que atiendan a la naturaleza de los derechos debatidos o al carácter del promovente, inclusive si es una persona menor de edad.

73. Concluyó que el Poder Judicial de la Federación no debe sustituir a la autoridad administrativa en materia de vacunación, por lo que de conceder la suspensión para que se vacune de inmediato a la menor de edad, se desatenderían las etapas y esquemas previstos en la política nacional de vacunación, es decir, se traduciría en una variación en la ejecución de ese plan de vacunación, que obligaría a la autoridad a modificar o paralizar los esquemas previamente establecidos para vacunar a las personas que insten el juicio de amparo.

74. Específicamente, en el recurso de queja \*\*\*\*\* , ese órgano colegiado precisó que aun cuando la COFEPRIS autorizó la vacuna para personas a



partir de los doce años de edad, en la política nacional de vacunación se determinó que la vacuna no sería aplicada a partir de esa edad, sino hasta que se cuente con la suficiente evidencia de seguridad en la población de doce a diecisiete años de edad, por tanto, este grupo debe considerarse con una baja disponibilidad potencial de vacunas, por lo cual, será importante estratificar el riesgo para poder vacunar a los NNA que realmente estén en mayor riesgo de complicaciones.

75. Añadió que los adolescentes quejosos ciertamente se encuentran dentro del rango de edad (de doce a diecisiete años) que se recomienda aplicar la dosis, lo jurídicamente trascendente es que en términos de dicho plan nacional de vacunación, únicamente se prioriza a ese grupo con comorbilidades que incrementen el riesgo de complicaciones graves que ameriten hospitalización, ingreso a unidades de terapia intensiva, necesidad de ventilación mecánica o condiciones que aumenten el riesgo de morir; supuestos en los que no se encuentran las personas quejosas.

76. Además, precisó que a partir del diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, se abrió el pre registro para la vacunación contra el virus referido a adolescentes de quince a diecisiete años que no tienen comorbilidades, por ende, si no ha concluido el plazo estipulado para vacunar al "resto de la población", esto es, a marzo de dos mil veintidós, no es verdad que se haya omitido a las personas de su edad en el plan nacional de vacunación, sino que se ponderó la mortalidad por el contagio del virus, conforme al rango de edad para priorizar la aplicación de la vacuna.

77. En la ejecutoria emitida en el recurso de queja 35/2022, el órgano jurisdiccional citado sustentó similares consideraciones a las expuestas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil de este Circuito, al resolver el recurso de queja 40/2022.

78. Mientras que al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\*, interpuesto por las niñas y niños del grupo de edad de cinco a once años en contra del acuerdo que concedió la suspensión provisional en los casos en que se impugnó la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus aludido, específicamente con los



efectos de esa medida cautelar, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo lo declaró infundado, y confirmó la resolución recurrida.

79. Para justificar esa decisión refirió que, al resolver los amparos en revisión 2231/1997, 349/2014, 350/2014, 351/2014, 365/2014, 921/2014, 932/2014, 251/2016 y 57/2019, el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que la no inclusión de un medicamento en los cuadros o compendios oficiales de medicamentos no es un obstáculo insuperable para que las instituciones públicas lo proporcionen, pero esa uniformidad no lleva a concluir que siempre la reparación del derecho a la salud debe consistir en que suministre el medicamento que se solicitó en la demanda de amparo.

80. Conforme a esa determinación, el Tribunal Colegiado indicado consideró que no puede anticiparse que en todos los casos en que se reclame a una institución de salud pública la omisión de proporcionar un medicamento o vacuna, se otorgará la protección constitucional para que se suministre; sin embargo, sí es incontrovertible que toda persona tiene derecho a recibir la atención médica integral, que incluye un tratamiento adecuado, mediante el suministro de medicamentos de calidad y con pleno respeto a los derechos que le asisten como usuario de los servicios de salud como es el derecho al consentimiento informado.

81. Determinó que al proveer sobre la suspensión provisional no es posible determinar con certeza si la aplicación de la vacuna solicitada en la demanda de amparo será el tratamiento adecuado, en tanto que aún no se han requerido los informes de las autoridades responsables, además de que la persona juzgadora no es perita en medicina para evaluar o modificar la política nacional reclamada, de manera que su determinación únicamente puede encauzar provisionalmente las medidas adecuadas y urgentes para la protección de la salud de los promoventes, sin que pueda sustituirse en el ámbito técnico de decisión que corresponde al área médica de la institución responsable.

82. Añadió que la COFEPRIS no ha emitido la autorización respectiva para que el biológico se suministre a personas en el rango de cinco a once años de edad, aun cuando otros países ya lo hicieron y que exista un acuerdo del que podría derivarse que también deba reconocerse, lo jurídicamente relevante es



que no puede ordenarse, de inmediato y sin verificación técnica, el suministro de la vacuna solicitada, ya que tal actitud también podría poner en riesgo la salud de los niños y niñas que acudieron al amparo.

83. Acotó que en estos casos se exige cautela y medidas apropiadas que protejan la salud de las personas, para que se garantice la aplicación de una sustancia que sí conlleve beneficios y que no les ponga en riesgo, con la debida supervisión médica.

84. Concluyó que es correcto que en el auto recurrido se hubiera exigido a los niños y niñas quejosos que se sometieran a exámenes médicos con la finalidad de establecer si resultaba posible que se les aplique el biológico correspondiente, sin que ello conlleve un riesgo mayor a su salud.

#### 85. SEXTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

86. El objeto de la resolución de una contradicción de tesis, radica en unificar los criterios divergentes. Es decir, para identificar si existe la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa, generar seguridad jurídica.

87. Por ese motivo, 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 dilucidar si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.<sup>12</sup>

88. En la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, con registro digital: 165077, consultable en la página 122, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, aprobada en se-

<sup>12</sup> Sustenta esta determinación, la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 179633, localizable en la página 93, Tomo XXI, enero de 2005, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, aprobada en sesión de primero de diciembre de dos mil cuatro, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."



sión de diez de febrero de dos mil diez, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito:

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.

b) Que entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto del razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico en general: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a formular una pregunta genuina sobre si la forma de responder la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.

89. De acuerdo con los requisitos aludidos, este Pleno de Circuito considera que sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, al resolver el recurso de queja 45/2022; el Segundo Tribunal Colegiado en las materias indicadas, al dictar la resolución en el recurso de queja 57/2022; el Tercer Tribunal Colegiado en las materias referidas, al fallar los recursos de queja 29/2022, 33/2022, 34/2022, 40/2022 y 48/2022; el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al pronunciar resolución en los recursos de queja 30/2022, 41/2022, 53/2022 y 71/2022; y, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, al emitir resolución en los recursos de queja 24/2022 y 35/2022.

90. Los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos indicados, en esencia, analizaron una misma situación jurídica: la procedencia o improcedencia de la suspensión de plano cuando se reclama en el amparo la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niños y niñas del



grupo etario de cinco a once años de edad, no incluidos en la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", específicamente si esa omisión importa o no peligro de privación de la vida o si compromete o no gravemente la dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

91. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil consideró que en cualquier caso debe concederse la suspensión de plano, porque organismos internacionales (OMS, FDA y EMA) han autorizado el uso de emergencia del biológico del laboratorio *Pfizer* en niños y niñas mayores de cinco años, dada su seguridad y eficacia, por tanto, si se tiene en cuenta que conforme al interés superior de la niñez basta con que se ponga a aquéllos en una situación que incremente el riesgo de comprometer sus bienes y derechos, sin que sea necesario que se actualice el daño, es viable que se les aplique esa vacuna con la finalidad de que no se ponga en peligro su salud y vida, esto es, se evite que enfermen gravemente por la COVID-19, como podría ser que desarrolle el síndrome inflamatorio multisémico.

92. En cambio, los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, Segundo y Tercero, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo sostuvieron que la suspensión de plano es improcedente cuando no existe manifestación bajo protesta de decir verdad ni se aportan pruebas de que los niños y niñas del grupo etario aludido tienen alguna enfermedad subyacente o prelevante que afecte su sistema inmunológico o respiratorio y les haga más vulnerable que el resto de la población.

93. Justificaron esa decisión, fundamentalmente, en que la omisión reclamada, por sí misma, no es de aquellos actos que directamente pone en riesgo la vida, pues ello dependerá de una pluralidad de factores que no sólo deben remediarse por el Estado, sino también por los progenitores de los niños, como la permanencia en casa, la sana distancia, el uso de cubrebocas, el lavado frecuente de manos, entre otras medidas; dicha omisión sólo les impide acceder a un beneficio clínico o a un mecanismo preventivo del contagio del virus que





en modo alguno garantiza la inmunidad absoluta y que no necesariamente les coloca en una situación en que su vida, dignidad e integridad personal se encuentran gravemente comprometidas, sino que únicamente genera una posible afectación a la salud en caso de contraer la enfermedad; la política nacional de vacunación, que prevé la vacunación escalonada, debe considerarse de manera preliminar como constitucionalmente válida; y, el órgano jurisdiccional no debe sustituirse en las funciones propias de la autoridad sanitaria y ordenar directamente la aplicación del biológico, pues con tal determinación pondría en peligro la salud de los niños y niñas involucrados.

94. Así, este Pleno de Circuito observa que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil sostuvo un criterio opuesto al de los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, Segundo y Tercero, Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, y Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, respecto a la misma cuestión jurídica.

95. Por tanto, el punto jurídico por resolver en la presente contradicción consiste en dilucidar si debe otorgarse o no la suspensión de plano y de oficio cuando en amparo se impugna la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niños y niñas de entre cinco a once años de edad con independencia de que tengan comorbilidades o enfermedades subyacentes.

96. En cambio, no existe la oposición de criterios entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\*; el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, al fallar los recursos de queja \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; el Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa, al dictar resolución en el recurso de queja \*\*\*\*\*; y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, todos de este Circuito, al emitir resolución en los recursos de queja \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

97. Ello, porque en el primero de los asuntos aludidos solamente se declararon ineficaces los agravios formulados en contra de la resolución que concedió la suspensión de plano, pero no se analizó la procedencia o improcedencia de ésta. En los expedientes \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* citados se examinó la



procedencia o improcedencia de la suspensión provisional, esto es, se analizó un problema jurídico distinto al que conforma la oposición de criterios, se reitera, si debe o no otorgarse la suspensión de plano; y, en los recursos de queja \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , los NNA involucrados tenían doce, quince y de trece a diecisiete años, respectivamente, es decir, se examinaron hechos distintos, pues se trataba de un grupo etario diferente al en que se ubicaban los niñas y niños de los asuntos que integran la contradicción de tesis y que, por su rango de edad, el análisis del asunto ameritó un tratamiento diferente.

98. Adicionalmente, tampoco existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, al resolver el recurso de queja 57/2022, únicamente respecto a que la persona juzgadora debe examinar, conforme al artículo 127 de la Ley de Amparo, si procede o no la suspensión de oficio, pero tramitada vía incidental (a petición de parte) y los diversos criterios sostenidos por el Tercer Tribunal Colegiado en las materias referidas, al fallar los recursos de queja 29/2022, 33/2022, 34/2022, 40/2022 y 48/2022; el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al pronunciar resolución en los recursos de queja 30/2022, 41/2022, 53/2022 y 71/2022; y, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, al emitir resolución en los recursos de queja 24/2022 y 35/2022, porque de la lectura íntegra de estos fallos no se observa que dichos órganos jurisdiccionales hayan ponderado –al igual que aquél tribunal– la aplicación del precepto 127 citado, que –se reitera– prevé la medida cautelar tramitada de oficio, pero conforme a las reglas de la suspensión a petición de parte (vía incidental), sino que se limitaron a analizar si procedía o no la suspensión de plano.

99. Por otro lado, cabe precisar que como lo destacó el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, el tres de marzo del presente año, la COFEPRIS autorizó el biológico *Pfizer-BioNTech* para ser suministrado al grupo de niñas y niños de entre cinco a once años de edad, con un esquema de aplicación de dos dosis (en cantidad y composición distinta al biológico aprobado para mayores de doce años),<sup>13</sup> con un intervalo entre ellas, de tres a seis semanas.

<sup>13</sup> Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas>.



100. Tampoco se soslaya que el dieciséis de junio siguiente comenzó el registro para la aplicación de la primera dosis de la vacuna para el sector de población de cinco años de edad y más, por lo que las cuestiones fácticas, en la fecha en que se emitieron los criterios contendientes, han cambiado.

101. Sin embargo, persiste la necesidad de fijar un criterio que resuelva la discrepancia de criterios porque la medida se solicitó para el efecto de que se aplique el esquema completo de dos dosis y a la fecha en que se resuelve esta contradicción todavía no ha comenzado a aplicarse la segunda dosis al referido grupo etario.

102. SEXTO.—**Estudio.** Como se obtiene del considerando anterior, el problema jurídico por resolver en la presente contradicción radica en dilucidar si debe concederse o no la suspensión de plano y de oficio cuando en amparo se reclama la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niños y niñas de entre cinco a once años de edad con independencia de que tengan o no alguna comorbilidad o enfermedad inmunológica o respiratoria que les haga más vulnerables que el resto de la población.

103. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, el cual es que la suspensión de plano y de oficio únicamente procede cuando se impugna la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niños y niñas de entre cinco a once años de edad con comorbilidades o enfermedades subyacentes.

104. Para justificar esa decisión, inicialmente se analizarán los supuestos de procedencia de la suspensión de plano y la interpretación que le ha dado la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; posteriormente se explicará el derecho a la salud, el contexto inicial y actual de la pandemia, así como las medidas preventivas que ha adoptado el Estado Mexicano para afrontarla.

105. La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en tanto medida cautelar, tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo



y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.<sup>14</sup>

106. Dicha medida cautelar puede concederse de oficio o a petición de la parte quejosa, según lo dispone el artículo 125 de la Ley de Amparo.

107. La tramitación de la suspensión de plano y de oficio, así como los supuestos en los que procede se encuentran contenidos en el numeral 126 de la legislación en consulta, de cuya interpretación conjunta se obtiene lo siguiente:

a) Tal medida suspensiva debe decretarse en el mismo auto en el que la persona juzgadora federal admita la demanda o su ampliación, aun cuando no medie solicitud expresa del interesado.

b) Se decide en los autos del juicio principal, sin sustanciar incidente.

c) Es suficiente con que existan pruebas indiciarias de que se actualizan los supuestos del artículo 126 invocado, pues en caso contrario no puede decretarse la medida cautelar, sin perjuicio de que si con posterioridad se allegan las referidas pruebas (incluso oficiosamente), se otorgue la suspensión.<sup>15</sup>

d) Dichos supuestos que actualizan la procedencia de la suspensión deben versar sobre actos que:

<sup>14</sup> Así lo sostuvo la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 266/2017 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 26/2018 (10a.), con registro digital: 2017718, consultable en la página 965, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, materia común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas con treinta y dos minutos, en el *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."

<sup>15</sup> Esta consideración encuentra sustento en la contradicción de tesis 1/2006-PL de la que derivó la jurisprudencia P./J. 80/2007 del Pleno del Máximo Tribunal, con registro digital: 170578, visible en la página 15, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia administrativa, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, aprobada por el Tribunal Pleno el quince de octubre de dos mil siete, de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. PROCEDE DECRETARLA DE PLANO CONTRA LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS ORDENADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN."



- Importen 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 constitucional, a saber, las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

- Impliquen la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

- 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.

108. Como se ve, la suspensión de oficio y de plano tiene como finalidad tutelar derechos fundamentales de especial relevancia, como la vida, la libertad, la dignidad o la integridad personal, de ataques que consumirían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo.

109. En los demás casos, ante la ausencia de ese riesgo de consumación irreparable de la violación a derechos fundamentales de especial relevancia, la suspensión procede a petición de parte.<sup>16</sup>

110. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que existen actos que no encuadran en las hipótesis previstas expresamente en el precepto 126 de la Ley de Amparo; pero que, al ocasionar una afectación equiparable a

<sup>16</sup> Confróntese con la tesis aislada sin número y jurisprudencia 1a./J. 15/2010, de rubros: "SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO, CUÁNDO PROCEDE." [publicada en la página 1698, registro digital: 334093, Tomo XLIX, materias común y administrativa, Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*] y "SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITE PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA." [con registro digital: 164665, página 356, Tomo XXXI, abril de 2010, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*].



la de los supuestos que ahí se enlistan, ameritan conceder la suspensión de plano.

111. Así, por ejemplo, al resolver la contradicción de tesis 266/2017, la Primera Sala del Alto Tribunal puntualizó que la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar ropa y zapatos en buen estado a los presos, no encuadra en alguno de los actos mencionados por el artículo 126 de la Ley de Amparo, o en el artículo 22 de la Constitución.

112. Además, sostuvo que, por regla general, esa omisión no viola de manera irreparable en perjuicio del quejoso algún derecho fundamental, y de concederse el amparo, es posible restituir al quejoso obligando a la autoridad, en su caso, a proporcionar la indumentaria adecuada.

113. Determinó que tampoco constituye un tormento, pues éste se refiere a actos graves que atentan contra los derechos humanos a la dignidad e integridad personales y, en principio, no puede equipararse, sin trivializarlo, a cualquier molestia –justificada o no– derivada de la reclusión en un centro penitenciario.<sup>17</sup>

114. Explicó que, en casos excepcionales, esa omisión de proveer de ropa y calzado adecuados, dadas las circunstancias y el contexto, pudiera reunir las propiedades de un acto de tormento, cuestión que deberá determinar la persona juzgadora federal en cada caso particular.

115. Consideró que así sucede y, por tanto, debe proveerse sobre la suspensión de oficio y de plano, cuando por las circunstancias y el contexto, es razonable suponer que esa omisión compromete la dignidad e integridad personales, ya sea por la exposición del interno a un clima extremadamente gélido

---

<sup>17</sup> Así se observa en la jurisprudencia 1a./J. 26/2018 (10a.), con registro digital: 2017718, visible en la página 965, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, materia común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, en el *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."



o caluroso; por la presencia de fauna, flora u otros entes nocivos; cuando el acto se realiza con el propósito de vejar o humillar al interno.<sup>18</sup>

116. En esa línea jurisprudencial, al resolver la contradicción de tesis 42/2018, la Primera Sala en mención consideró que cuando la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica a un interno compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento, debe concederse la suspensión de plano.

117. De manera previa precisó que no toda omisión por parte de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica, necesariamente coloca al quejoso en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, como aquellos casos en que dicha omisión se relacione con actividades preventivas.

118. Sin embargo, sostuvo que la atención médica requerida, puede relacionarse con alguna lesión o padecimiento que requiera actividades curativas, de rehabilitación, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete a la persona involucrada a cierto dolor físico o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, todo lo cual, desde luego, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

119. Acotó que, en este tipo de casos, la procedencia de la suspensión de oficio y de plano deberá otorgarse de acuerdo con las circunstancias que imperen en cada asunto en concreto, por lo que corresponderá a la persona juzgadora de amparo su concesión, a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones vertidas en la demanda de amparo, para determinar si la falta de atención médica que se reclama, encuentra relación con alguna lesión

---

<sup>18</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 35/2018 (10a.), con registro digital: 2017717, visible en la página 964, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, materia común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, intitulada: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."



o padecimiento que cause al interno una aflicción física o mental que afecte gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento.<sup>19</sup>

120. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también comparte el criterio relativo a que la suspensión de plano y de oficio debe concederse en contra de actos que a pesar de que no están expresamente previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, sus efectos se equiparan a éstos.

121. En efecto, al resolver recientemente la contradicción de tesis 152/2021,<sup>20</sup> la Segunda Sala referida analizó las posturas discrepantes de un par de tribunales respecto de los problemas jurídicos consistentes en si la suspensión debe ser abordada de oficio o a petición de parte y si debe concederse la medida cautelar en los casos en que se reclama la omisión de las autoridades de vacunar en contra del virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica a dichos pacientes.

122. Al respecto, determinó que la medida suspensiva debe ser abordada de oficio y de plano, y debe ser concedida para el efecto de que las dosis y posteriores refuerzos sean suministrados al personal médico del sector privado en las mismas condiciones y tiempo que al personal del sector público de salud, por las razones siguientes:

<sup>19</sup> Que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 55/2019 (10a.) con registro digital: 2020430, identificada en la página 1270, Libro 69, agosto de 2019, Tomo II, materias común y penal, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, intitulada: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO."

<sup>20</sup> El engrose del asunto aludido se encuentra pendiente, pero el criterio respectivo se aprecia tanto en la versión taquigráfica de la sesión pública de veinticinco de mayo del presente año, como del comunicado de prensa número 194/2022 de veintiséis de mayo siguiente, consultables en la página oficial de ese Alto Tribunal <https://www.scjn.gob.mx/segunda-sala/versiones-taquigraficas> y <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6917>, respectivamente.





a) En términos de la Ley General de Salud, todos forman parte del Sistema Nacional de Salud.

b) Sin importar si los médicos pertenecen al sector público o privado, debe priorizarse la vacunación, ya que la omisión de vacunar al personal médico del sector privado constituye un acto violatorio de la dignidad humana por ser discriminatorio respecto de sus pares que laboran en el sector público.

c) Al no estar vacunados, los médicos prestan sus servicios sin la protección inmunológica necesaria para disminuir las posibilidades de contagio o evitar desarrollar formas graves de la enfermedad.

d) La omisión reclamada se ubica en el supuesto del artículo 126 de la Ley de Amparo, porque conlleva peligro de contagio y, en consecuencia, de pérdida de la vida por la prolongada exposición directa a altas cargas virales.

e) Tal situación no sólo afecta el ámbito personal de los médicos al estar conscientes de las consecuencias de no contar con dicha protección inmunológica, sino que también trasciende al interés general de la sociedad por ser indispensables para hacer frente a la pandemia y, por ende, para que el Estado esté en posibilidad de garantizar el derecho a la salud y la vida de la población.

f) El otorgamiento de la medida cautelar dejaría sin materia el juicio de amparo, sin embargo, esto no es obstáculo para su concesión, ya que, de otra forma, el juicio de amparo dejaría de ser un recurso judicial efectivo, en contravención de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

123. Con la finalidad de determinar si los casos en que se reclama la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus aludido a niños y niñas de entre cinco y once años de edad compromete gravemente su dignidad, integridad personal o vida, al grado de equipararse tal situación a un tormento, es necesario hacer referencia al derecho a la salud, a la vacunación y sus efectos, así como la forma en que se ha desarrollado la pandemia y las medidas adoptadas a nivel nacional para afrontarla.

124. El derecho a la salud, previsto en el artículo 4o. constitucional, debe entenderse como una prerrogativa al disfrute de toda una gama de facilidades,



bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de bienestar.<sup>21</sup>

125. Conforme a los artículos 24, fracción I, 27, fracciones II y III, 32, párrafo primero, 33 de la Ley General de Salud,<sup>22</sup> la vacunación se encuentra comprendida en el derecho a la protección de la salud, ya que constituye una actividad de atención médica de carácter preventivo y se conforma por todas las acciones o servicios que se proporcionan al individuo, con la finalidad de prevenir, promover o proteger su salud de enfermedades transmisibles, de acuerdo con su edad y determinantes físicos, psíquicos y sociales.

<sup>21</sup> Véase el amparo en revisión 173/2008, del que derivó la tesis aislada 1a. LXV/2008, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", con registro digital: 169316, consultable en la página 457, Tomo XXVIII, julio de 2008, materias constitucional y administrativa, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

<sup>22</sup> **Artículo 24.** Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

**I.** De atención médica

"..."

**Artículo 27.** Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

"..."

**II.** La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes, sindemias y de los accidentes;

**III.** La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.

"Para efectos del párrafo anterior, la atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos, psíquicos y sociales de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta.

"En el caso de las personas sin seguridad social, deberá garantizarse la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados; ..."

**Artículo 32.** Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud. ..."

**Artículo 33.** Las actividades de atención médica son:

**I.** Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica;

**II.** Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno;

**III.** De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad, y

**IV.** Paliativas, que incluyen el cuidado integral para preservar la calidad de vida del paciente, a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales por parte de un equipo profesional multidisciplinario."



126. De acuerdo con el numeral 134, fracciones II y XIV, de la legislación en consulta,<sup>23</sup> las enfermedades transmisibles, respecto de las cuales la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control se encuentran la influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos, así como las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

127. La vacunación en contra de alguna de esas enfermedades transmisibles, prevenibles por ese medio de inmunización, que estime necesaria la Secretaría de Salud, será obligatoria (arábigo 144 del ordenamiento citado<sup>24</sup>).

128. El derecho de recibir –de manera universal y gratuita en cualquiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, del Sistema Nacional de Salud– las vacunas lo tiene toda persona residente en el territorio nacional, independientemente del régimen de seguridad social o protección social al que pertenezca (en términos del numeral 157 Bis 1 de la ley en mención<sup>25</sup>).

<sup>23</sup> **Artículo 134.** La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

"...

**II.** Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos;

"...

**XIV.** Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>24</sup> **Artículo 144.** La vacunación contra enfermedades transmisibles, prevenibles por ese medio de inmunización, que estime necesaria la Secretaría de Salud, será obligatoria en los términos que fije dicha dependencia y de acuerdo con lo previsto en la presente ley."

<sup>25</sup> **Artículo 157 Bis 1.** Toda persona residente en el territorio nacional tiene derecho a recibir de manera universal y gratuita en cualquiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, del Sistema Nacional de Salud, las vacunas contenidas en el programa de vacunación universal, de conformidad con esta ley, independientemente del régimen de seguridad social o protección social al que pertenezca."



129. Conforme a los preceptos 157 Bis 3 y 157 Bis 10 de la legislación en cita,<sup>26</sup> los establecimientos y el personal de salud de los sectores público, social y privado deberán registrar y notificar a la Secretaría de Salud la presencia de casos de enfermedades prevenibles por vacunación y eventos supuestamente atribuibles a dicha inmunización, así como informar sobre los beneficios de las vacunas y el riesgo que representa tanto para la persona, como para la comunidad la falta de inmunización oportuna.

130. De acuerdo con los preceptos 157 Bis 12 y 157 Bis 13 de la Ley General de Salud,<sup>27</sup> el Estado Mexicano procurará el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación, para ello la Cámara de Diputados asignará en cada ejercicio fiscal, los recursos presupuestarios suficientes para ese fin.

131. Entre las enfermedades transmisibles aludidas se encuentra la COVID-19, ya que el once de marzo de dos mil veinte, la OMS declaró como pandemia a la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2<sup>28</sup> y el diecinueve de marzo siguiente, el Consejo de Salubridad General reconoció esa pandemia como una enfermedad grave de atención prioritaria.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> **Artículo 157 Bis 3.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que constituyen el Sistema Nacional de Salud, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de acuerdo con los lineamientos que al respecto establezca la Secretaría de Salud, deberán llevar a cabo campañas de comunicación permanentes, con el fin de informar a la población en general sobre los beneficios de las vacunas y el riesgo que representa tanto para la persona, como para la comunidad la falta de inmunización oportuna."

**Artículo 157 Bis 10.** Los establecimientos y el personal de salud de los sectores público, social y privado deberán registrar y notificar a la Secretaría de Salud la presencia de casos de enfermedades prevenibles por vacunación y eventos supuestamente atribuibles a dicha inmunización, de conformidad con lo que señale esta Ley y demás disposiciones aplicables."

<sup>27</sup> **Artículo 157 BIS 12.** El Estado Mexicano procurará el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación."

**Artículo 157 Bis 13.** Con base en lo establecido en el artículo anterior, la Cámara de Diputados asignará en cada ejercicio fiscal, los recursos presupuestarios suficientes para ese fin."

<sup>28</sup> Véase esa declaratoria en la siguiente publicación <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020>.

<sup>29</sup> Según se aprecia en el "Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo posterior.



132. Ese virus se transmite vía aérea de persona a persona o por el contacto con superficies contaminadas, pues puede propagarse por medio de las pequeñas partículas líquidas que una persona infectada expulsa por la boca o la nariz al toser, estornudar, hablar, cantar o respirar; en recintos interiores mal ventilados o muy concurridos donde la gente suele permanecer durante periodos más prolongados; los espacios interiores, en especial si la ventilación es deficiente, entrañan mayor riesgo que los espacios al aire libre. Las personas pueden contagiar, aunque no muestren síntomas. La infección se produce al inhalar aerosoles o gotículas que contengan virus, o si dichas partículas entran en contacto directo con los ojos, la nariz o la boca; también puede originarse si las personas se tocan la boca, la nariz o los ojos después de haber palpado superficies contaminadas por el virus.<sup>30</sup>

133. El riesgo de contraer el SARS-CoV-2 es una combinación de susceptibilidad (factores biológicos del huésped), factores ambientales asociados con el tipo de exposición (trabajo, ir de compras, escuela, entre otros) y la intensidad de la exposición (nivel de la transmisión comunitaria y de las medidas preventivas).<sup>31</sup>

134. Así, para cumplir con la obligación de brindar la vacunación para prevenir la enfermedad ocasionada por el virus referido, acorde con la edad y determinantes físicos, psíquicos y sociales (factores de riesgo de las personas), el secretario y subsecretario de Salud, así como el director general de Promoción de la Salud emitieron la "*Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2, para la prevención de la COVID-19 en México*", en la que la Secretaría de Salud periódicamente indica, entre otros aspectos, las vacunas tanto autorizadas como disponibles, los grupos prioritarios para la vacunación y las etapas de ésta, así como de los refuerzos correspondientes.

<sup>30</sup> Así lo sostuvo la Organización Mundial de la Salud en la publicación "Información básica sobre la COVID-19" de trece de mayo de dos mil veintiuno, consultable en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19> y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en "COVID-19: Preguntas frecuentes. Consejos y orientación para proteger a tu familia durante la pandemia de COVID-19", de la fecha indicada, visible en <https://www.unicef.org/es/coronavirus/lo-que-los-padres-deben-saber>

<sup>31</sup> Véase "La COVID-19 en niños y adolescentes", Reseña científica, veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/349927/WHO-2019-nCoV-Sci-Brief-Children-and-adolescents-2020.1-spa.pdf>



135. Cabe destacar que, en su caso, la constitucionalidad o no de ese plan de vacunación debe examinarse al momento de resolver el fondo del asunto, pues al proveer sobre la suspensión de plano únicamente debe verificarse si lo que dispone impide de alguna manera el otorgamiento de esa medida cautelar.

136. La política nacional de vacunación ha tenido diversas modificaciones, sustentadas en las recomendaciones del grupo técnico asesor de vacunas en México, las que a su vez están basadas en escenarios y supuestos que han cambiado conforme la evidencia científica sobre los perfiles de eficacia y seguridad de las vacunas se actualicen.

137. Así, por ejemplo, en su primera edición<sup>32</sup> de ocho de diciembre de dos mil veinte, se destacó que ninguna vacuna podría aplicarse a personas menores de dieciocho años, hasta que se cuente con la suficiente evidencia de seguridad en esta población, pues en ese momento ningún ensayo clínico había incluido a ese sector.

138. La última actualización de dicho plan de vacunación de veinticinco de enero de dos mil veintidós,<sup>33</sup> ya incluye a los niños, niñas y adolescentes de doce a diecisiete años con comorbilidades.

139. Además, desde la primera edición hasta la última, la Secretaría de Salud ha priorizado la vacunación de personas con mayor riesgo a sufrir complicaciones graves o muerte por el virus aludido, las que ha dividido en dos grupos, por un lado, las personas adultas mayores y, por otro, las personas que viven con (comorbilidades) enfermedades crónicas como diabetes, obesidad, hipertensión, enfermedades respiratorias, asma, cáncer, VIH/SIDA, que reciben tratamiento que debilita el sistema inmunológico.

140. Así es, la edad ha sido el primer eje de priorización, al considerarse como el principal factor de riesgo para hospitalización y muerte tanto en nuestro

<sup>32</sup> Versión 3.0, localizable en: <https://www.pediatria.gob.mx/archivos/covid-1.pdf>

<sup>33</sup> Versión 9.0 consultable en [http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/2022.01.25-PNVx\\_COVID.pdf](http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/2022.01.25-PNVx_COVID.pdf)



país como a nivel global; el segundo eje es la presencia de comorbilidades, incluyendo enfermedades cardiometabólicas, inmunológicas e infecciones crónicas, entre otras, que han demostrado incrementar el riesgo de hospitalización y muerte ante la infección por el virus aludido.

141. La Organización Mundial de la Salud también ha reconocido, a partir de evidencia científica, que las personas con comorbilidades o con enfermedades subyacentes pueden presentar cuadros más graves o morir a causa del COVID que el resto de la población: *"las personas de más de sesenta años y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes, obesidad o cáncer, corren un mayor riesgo de presentar cuadros graves; sin embargo, cualquier persona, a cualquier edad, puede enfermar de COVID y presentar un cuadro grave o morir".*<sup>34</sup>

142. Además de los dos ejes señalados, en la política nacional de vacunación, la Secretaría de Salud destacó que un tercer eje de atención prioritaria, de acuerdo con la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, está conformado, entre otros grupos vulnerables, por niñas, niños y adolescentes; en quienes la carga de la enfermedad representa alrededor del cinco por ciento del total de la epidemia; sin embargo, durante la tercera ola de la pandemia, la proporción de casos en NNA es del ocho por ciento. Asimismo, la carga de hospitalizaciones y defunciones representan el uno punto seis por ciento y menos del uno por ciento, respectivamente.

143. En el caso de las defunciones registradas en personas menores de edad (de cero a diecisiete años), precisó que más del cinco por ciento presentaron alguna comorbilidad que pudo haber ocasionado un cuadro grave y, por lo tanto, la pérdida de la vida; particularmente para menores de doce a diecisiete años, el siete por ciento presentaban diabetes, el nueve por ciento insuficiencia renal crónica, once por ciento inmunosupresión y dieciséis por ciento obesidad.

144. En ese documento también se puntualizó que la omisión de programar la vacuna a este sector radica en la falta de estudios científicos sobre su seguri-

<sup>34</sup> *Op. cit.*, Información básica sobre la COVID-19, nota 31 supra.



dad y eficacia, pero en cuanto aumentara la evidencia científica y el abastecimiento del único biológico que debe suministrarse a ese sector, estratificaría el riesgo para vacunar a los NNA que realmente están en mayor peligro de complicaciones (personas menores de edad que vivan con comorbilidades), modificaría la asignación progresiva y la distribución gradual de las vacunas.<sup>35</sup>

145. La OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha referido que las pruebas no sugieren que el virus SARS-CoV-22 (sic) y sus variantes estén afectando específicamente a los niños y niñas; éstos y los adultos experimentan síntomas similares, aunque los niños y niñas generalmente tienen mayor probabilidad de presentar la enfermedad asintomática, que los adultos; así como menos síntomas y más leves que éstos, y menos probabilidades que las personas adultas de enfermar gravemente o morir.<sup>36</sup>

146. No obstante, el último organismo internacional mencionado ha acotado que los NNA que no padecían enfermedades crónicas previas se han visto afectados y los que habían tenido síntomas leves durante una infección grave por COVID también se han visto afectados por la enfermedad posterior a la infección del virus, denominada "Covid persistente" o "de larga duración" para describir los síntomas (secuelas) que persisten durante semanas o meses en algunas personas después de haberse recuperado de aquélla.

147. Aunado a ello, ha señalado que ese grupo etario pueden sufrir el síndrome inflamatorio multisistémico (MIS-C), una enfermedad poco frecuente, aunque grave, que al parecer está relacionada con la infección por el virus y que se caracteriza por fiebre persistente; erupción cutánea; ojos rojos o rosados; enrojecimiento e inflamación de los labios, la lengua, las manos y los pies; problemas gastrointestinales; presión arterial baja; deficiente flujo sanguíneo a los órganos; y, otros signos de inflamación.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Páginas 18 a 20, 33 a 35 y 49 idem.

<sup>36</sup> *Op. cit. La COVID-19 en niños y adolescentes.*, nota 32 supra y *COVID-19: Preguntas frecuentes. Consejos y orientación para proteger a tu familia durante la pandemia de COVID-19*, nota 31 supra.

<sup>37</sup> *Op. cit. COVID-19: Preguntas frecuentes. Consejos y orientación para proteger a tu familia durante la pandemia de COVID-19*, nota 31 supra.





148. El Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico sobre Inmunización de la OMS ha apuntado que los NNA sanos tienen menor riesgo de sufrir resultados graves por la COVID-19.<sup>38</sup>

149. Similar opinión tiene la Organización Panamericana de la Salud, cuya directora ha destacado que si bien las hospitalizaciones y los casos graves son más frecuentes entre los niños con enfermedades preexistentes, como diabetes y asma, la mayoría de estos niños se recuperan, por lo que previo a vacunar a niños sanos contra el virus SARS-CoV-12 (sic), los países deben "*asegurarse que la cobertura entre los grupos con mayor riesgo de enfermedad y muerte por COVID-19 sea alta*".<sup>39</sup>

150. Esa información releva (sic) que los NNA con comorbilidades se encuentran en mayor riesgo de presentar síntomas graves, hospitalización, una infección del virus de larga duración o el síndrome inflamatorio multisistémico, que los NNA sin enfermedades crónicas, por lo cual los expertos opinan que debe priorizarse la vacunación de aquéllos respecto de la de éstos.

151. La política nacional de vacunación referida, en la fecha en que se emite la presente resolución no ha programado el suministro del biológico respectivo a personas a partir de los cinco años; sin embargo, según se indicó en el considerando anterior, en virtud de que el tres de marzo de la anualidad que transcurre, la COFEPRIS autorizó la aplicación de la vacuna *Pfizer-BioNTech* en contra del virus aludido para ese grupo etario en un esquema de dos dosis con un intervalo de aplicación de tres a seis semanas,<sup>40</sup> el dieciséis de junio del presente año, la Secretaría de Salud habilitó el registro para la aplicación de la primera dosis del biológico autorizado a niñas y niños de cinco años de edad y más.

<sup>38</sup> Véase <https://coronavirus.onu.org.mx/el-grupo-de-expertos-en-asesoramiento-estrategico-sobre-inmunizacion-de-la-oms-actualiza-recomendaciones-sobre-dosis-de-refuerzo-y-vacunacion-covid-19-para-ninos>

<sup>39</sup> <https://www.paho.org/es/noticias/26-1-2022-pandemia-covid-19-americas-amenaza-crecimiento-desarrollo-ninos-dice-directora>

<sup>40</sup> Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas>



152. Con relación a este grupo de edad, cabe destacar que en los asuntos en los que se vean involucrados opera en su favor el interés superior de la niñez, cuya aplicación se proyecta en tres dimensiones: a) como un derecho sustantivo, en cuanto a que el interés referido sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida; b) como un principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades; y, c) como una norma de procedimiento, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones en ellos.<sup>41</sup>

153. Además, debe tenerse en cuenta que, en distintos asuntos,<sup>42</sup> la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de interés superior implica que los intereses de los niños y niñas deben protegerse con mayor intensidad, por lo que no es necesario que se genere un daño a sus bienes o derechos para que se vean afectados, sino que basta con que se coloquen en una situación de riesgo.

154. En ese sentido, el Alto Tribunal ha entendido que el aumento del riesgo se configura normalmente como una situación en la que la ocurrencia de un evento hace más probable la ocurrencia de otro, de modo que el riesgo de que se produzca este segundo evento aumenta cuando se produce el primero.

---

<sup>41</sup> Esta consideración encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2020401, visible en la página 2328, Libro 69, agosto de 2019, Tomo III, materia constitucional, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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.", así como en la tesis aislada 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 2010602, publicada en la página 256, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, materia constitucional, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, intitulada: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO."

<sup>42</sup> Véanse por ejemplo los amparos directos en revisión 392/2018 y 2965/2018, así como la contradicción de tesis 267/2020.



155. Al aplicar la teoría del riesgo a los asuntos donde estén involucrados los derechos de los menores de edad con base en la perspectiva de que el interés superior de la infancia ordena que las personas juzgadoras decidan atendiendo a lo que resultará más beneficioso para el niño, la situación de riesgo se actualizará cuando no se adopte aquella medida que resultará más beneficiosa para el niño, y no sólo cuando se evite una situación perjudicial.<sup>43</sup>

156. En tales circunstancias, aun cuando la Primera Sala del Alto Tribunal (al resolver la contradicción de tesis 42/2018) sostuvo que, por regla general, la omisión de proporcionar atención médica de carácter preventivo no coloca a las personas en una situación en la que su dignidad, integridad personal o vida se encuentren gravemente comprometidas, este Pleno de Circuito considera que, en el contexto de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, se actualiza una excepción a esa regla general en los casos en que se reclama la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus aludido a niños y niñas de entre cinco y once años de edad con enfermedades subyacentes o comorbilidades.

157. Es así, porque aun cuando la vacunación es de carácter preventivo, lo jurídicamente relevante es que la omisión de acceder a tal derecho somete a ese grupo prioritario y vulnerable (tanto por la presencia de enfermedades subyacentes como por su etapa de desarrollo), a una mayor exposición del virus, pues a partir del treinta de agosto de dos mil veintiuno la Secretaría de Educación Pública ha reanudado progresivamente la actividad escolar de manera presencial;<sup>44</sup> asimismo, a partir de ese mes y año, las dependencias y entidades

<sup>43</sup> Así se observa en la tesis aislada 1a. CVIII/2014 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 2005919, localizable en la página 538, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materias constitucional y civil, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicada el viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, intitulada: "DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS."

<sup>44</sup> De conformidad con el "Acuerdo Número 23/08/21 por el que se establecen diversas disposiciones para el desarrollo del ciclo escolar 2021-2022 y reanudar las actividades del servicio público educativo de forma presencial, responsable y ordenada, y dar cumplimiento a los planes y programas de estudio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), normal y demás para la formación de maestros de educación básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos planes y programas de estudio de los tipos medio superior y superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, así como aquellos particulares con autorización o reconocimiento de validez



de la Administración Pública Federal también han reanudado gradualmente sus actividades presenciales;<sup>45</sup> mientras que el Gobierno del Estado de Querétaro desde el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, también ha reactivado paulatinamente las actividades socioeconómicas en esa entidad federativa.<sup>46</sup>

158. Ello significa que, ante la facilidad en la transmisión de la enfermedad, el contacto de este grupo etario con otras personas (que pudiesen estar contagiadas, asintomáticas o sintomáticas), en el trayecto (transporte público, por ejemplo) de su casa a la escuela y viceversa; en el propio plantel educativo, en ocasiones en espacios cerrados, sin ventilación, con afluencia de alumnos y docentes, por lapsos prolongados; así como la convivencia con sus progenitores u otros familiares, que dadas sus actividades laborales o sociales también se encuentran en contacto frecuente con otras personas (que pudieron haber contraído el virus); somete a las personas en etapa infantil a un mayor riesgo de enfermar de COVID-19, el que, de acuerdo con la evidencia científica indicada, se incrementa en niños y niñas con comorbilidades por el peligro de que presenten un cuadro grave de la enfermedad, requieran hospitalización, sufran secuelas o mueran a causa de la infección por el virus, a diferencia de personas menores de edad sanos, en quienes es más probable que los síntomas sean menos y leves, inclusive presenten la enfermedad asintomática.

159. Así, al interpretar el artículo 126 de la Ley de Amparo, conforme al principio del interés superior de la infancia, específicamente de acuerdo con

---

oficial de estudios, en beneficio de las y los educandos", publicado en el Diario Oficial el veinte de agosto de dos mil veintiuno y en el Boletín 39 de dicha Secretaría: "Continúa aumento de clases presenciales en ciclo escolar 2021-2022: SEP", consultable en <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-sep-no-39-continua-aumento-de-clases-presenciales-en-ciclo-escolar-2021-2022-sep?idiom=es>

<sup>45</sup> Confróntese con el "Acuerdo por el que se determinan los criterios para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de reducir el riesgo de contagio y dispersión del coronavirus SARS-CoV-2" publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil veintiuno.

<sup>46</sup> Véase el "Acuerdo en el que se determina el escenario 'A' en el Estado de Querétaro y se emiten medidas de seguridad sanitarias, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga' el ocho de octubre de dos mil veintiuno, y el "Acuerdo que modifica el similar en el que se determina el escenario 'A' en el Estado de Querétaro y se emiten medidas de seguridad sanitarias", vigente, publicado en ese medio de difusión, el veintidós de febrero de dos mil veintidós.



la teoría del riesgo, este Pleno de Circuito considera que los niños y niñas de cinco a once años de edad que tienen comorbilidades o enfermedades subyacentes, al mantener contacto frecuente con otras personas, se ubican ante un riesgo real, probable y fundado de contagio, que les coloca en una situación en la que sus vidas y su integridad personal (salud) se encuentran gravemente comprometidas, por los efectos adversos que el virus genera en su salud, sobre todo si se tiene en cuenta la facilidad con la que éste se transmite.

160. En ese sentido, aun cuando –según se ha referido– la vacuna no les impide infectarse del virus, lo jurídicamente relevante es que les previene de enfermar de gravedad, sufrir secuelas, requerir hospitalización y de morir; en consecuencia, en tales casos, la suspensión de plano debe otorgarse para el efecto de que se les suministre el esquema completo del biológico autorizado por la COFEPRIS.

161. Sobre esa base, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, en los términos siguientes:

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE CONCEDERSE CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA EN CONTRA DEL VIRUS SARS-CoV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 A NIÑAS Y NIÑOS DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD CON COMORBILIDADES O ENFERMEDADES SUBYACENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito llegaron a conclusiones discrepantes en torno a la procedencia de la suspensión de oficio y de plano en los casos en que se reclama en amparo indirecto la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención de la enfermedad Covid-19, a personas de cinco a once años de edad, pues mientras cuatro tribunales consideraron que dicha medida era improcedente cuando no existe manifestación, bajo protesta de decir verdad, ni se aportaron pruebas indiciarias de que los niños y niñas involucrados padecen comorbilidades o enfermedades subyacentes, porque su vida, dignidad e integridad personal no se encontraban gravemente comprometidas, sino que sólo había una posible afectación a la salud en caso de contraer la enfermedad, el otro tribunal concedió la medida suspensiva



indicada con independencia de que los niños y niñas tuvieran o no estados patológicos de salud subyacentes o comorbilidades, porque en atención al interés superior de la niñez y a la teoría del riesgo debe evitarse que enfermen gravemente de COVID-19 y, por tanto, que su salud y vida se pongan en peligro.

**Criterio jurídico:** El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito determina que en los casos en que se reclame en amparo indirecto la omisión de vacunar a personas de cinco a once años de edad en contra del virus SARS-CoV-2 para prevenir la enfermedad COVID-19, debe concederse la suspensión de oficio y de plano únicamente cuando padezcan comorbilidades o afecciones subyacentes, al actualizarse un supuesto equiparable a los previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo.

**Justificación:** Al interpretar el precepto 126 invocado, conforme al principio del interés superior de la infancia y a la teoría del riesgo, este Pleno de Circuito considera que los niños y niñas de cinco a once años que tienen comorbilidades o enfermedades subyacentes, al mantener contacto frecuente con otras personas, por virtud de la reanudación de las clases presenciales, de la reactivación de las actividades socioeconómicas y de la facilidad con la que se transmite el virus, se ubican ante un riesgo real, probable y fundado de contagio, que les coloca en una situación en la que sus vidas y su integridad personal (salud) se encuentran gravemente comprometidas, pues la evidencia científica es coincidente en que existe mayor riesgo de que ese grupo prioritario y vulnerable presente cuadros más graves de la enfermedad, sufran secuelas o mueran, a diferencia de niñas y niños sanos, en quienes es más probable que los síntomas sean menos y leves, e inclusive presenten la enfermedad asintomática. En ese sentido, aun cuando la vacuna no impide infectarse del virus a personas en etapa infantil con afecciones subyacentes o comorbilidades, lo jurídicamente relevante es que les previene de enfermar de gravedad, de requerir hospitalización, de padecer secuelas y de morir; en consecuencia, en tales casos, la suspensión de oficio y de plano debe otorgarse para el efecto de que se les suministre el esquema completo del biológico autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

162. Por lo expuesto y fundado, este Pleno de Circuito resuelve:



PRIMERO.—No existe contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, Segundo y Tercero; Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo, todos del Vigésimo Segundo Circuito respecto de los asuntos que involucraban a niños del grupo etario de doce a diecisiete años, que versaban sobre la suspensión provisional y sobre si la persona juzgadora debía pronunciarse sobre esa medida cautelar de oficio, pero tramitada vía incidental (a petición de parte).

SEGUNDO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil, Primero, Segundo y Tercero; Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo, todos del Vigésimo Segundo Circuito en el tema jurídico consistente en si debe concederse o no la suspensión de plano y de oficio a niños y niñas con independencia de que tengan comorbilidades o no.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítase a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos previstos en el invocado precepto 219; envíese testimonio de ella a los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en esta resolución para los efectos legales correspondientes, así como a la Jueza Tercera de Distrito de Amparo y Juicios (sic) Federales denunciantes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió y firma el Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, por **mayoría de votos** de los Magistrados Carlos Hernández García (presidente), Enrique Villanueva Chávez (ponente), Eustacio Esteban Salinas Wolberg y la Magistrada



Marisol Castañeda Pérez en contra del voto disidente del Magistrado Ramiro Rodríguez Pérez quien formulará voto particular; mediante sesión "ordinaria virtual" desarrollada a través del sistema de videoconferencia, haciendo uso de la plataforma tecnológica que el Consejo de la Judicatura Federal determinó a través de la Dirección General de Tecnologías de la Información, misma que fue debidamente resguardada; con apoyo en el artículo 27 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", que entró en vigor el tres de agosto de dos mil veinte y cuya vigencia se prorrogó hasta el dos de octubre de dos mil veintidós, a través del diverso Acuerdo 16/2022. Firmando sus integrantes, con el licenciado Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**El que suscribe, Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, con fundamento en el artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, certifico: Que el presente documento es la versión pública de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 2/2022 en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la cual se suprimieron datos confidenciales, considerados así en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por tratarse de información personal de personas físicas identificadas e identificables.**

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que emite el Magistrado Ramiro Rodríguez Pérez en la contradicción de criterios 2/2022 resuelta por este Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, en sesión ordinaria virtual del treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

Como lo expresé en la sesión en que se discutió la presente contradicción de criterios, considero que la resolución debió aplazarse dado que:

1. La finalidad que se procura con el establecimiento de jurisprudencia a través de esta vía es unificar criterios, con el objeto de evitar la incertidumbre que provoca la existencia de dos o más criterios discordantes, en relación con un mismo problema jurídico, tal como lo ha considerado el Pleno del Máximo Tribunal del país, en la siguiente tesis «P./J. 3/2010»:





"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>47</sup> (Lo destacado es propio)

2. La obligatoriedad de la jurisprudencia, en función del órgano que la emite.

Así es, de acuerdo con el artículo 217 de la Ley de Amparo,<sup>48</sup> la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país, con excepción de la propia Suprema Corte.

En cambio, la que sustentan los Plenos de Circuito es vinculante únicamente para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas

<sup>47</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital: 165306, materia común.

<sup>48</sup> Hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.



y Tribunales Administrativos y de Trabajo, Locales y Federales, que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

Luego, si a la fecha en que se discutió la presente contradicción de criterios, el Máximo Tribunal de la Nación ya había resuelto el mismo tema, a través de las diversas contradicciones de criterios 255/2021 y 5/2022, en las que determinó que la suspensión en los amparos promovidos en contra de la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niñas, niños y adolescentes que no padecen de alguna comorbilidad, es para el efecto de que a la brevedad posible las autoridades responsables apliquen el esquema completo de vacunación; como se obtiene del comunicado de prensa No. 235/2022, de veintisiete de junio de dos mil veintidós, publicado en la dirección electrónica <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6958>.<sup>49</sup>

Entonces considero que, precisamente, atendiendo a la finalidad de este proceso de creación de jurisprudencia, que como se ha visto, es unificar criterios a efecto de generar certeza jurídica, lo conveniente era aplazar la resolución

<sup>49</sup> "No. 235/2022

"Ciudad de México, a 27 de junio de 2022

"LA SUPREMA CORTE RESUELVE QUE DEBE CONCEDERSE LA SUSPENSIÓN EN LOS AMPAROS PROMOVIDOS EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver dos contradicciones de tesis sustentadas entre diversos Tribunales Colegiados de Circuito, determinó que la suspensión solicitada en los juicios de amparo promovidos en contra de la omisión de vacunar a las niñas y niños de entre 5 a 11 años, así como a adolescentes de entre 12 y 17 años, que no sufren de alguna comorbilidad, en contra del virus SARS-CoV-2, debe tramitarse oficiosamente por la vía incidental, al actualizarse el supuesto de la fracción II del artículo 127 de la Ley de Amparo, consistente en que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado.

"El Pleno entendió que la omisión de aplicar las vacunas autorizadas por la COFEPRIS coloca a las personas antes mencionadas que no cuentan con las vacunas respectivas en una situación de riesgo de contagio por el virus SARS-CoV-2, por lo que en caso de enfermarse resultaría físicamente imposible restituir su derecho a la salud.

"Derivado de lo anterior, el Pleno determinó que la suspensión que debe concederse a las niñas, niños y adolescentes que no padecen de alguna comorbilidad, es para el efecto de que a la brevedad posible las autoridades responsables apliquen el esquema completo de vacunación.

"Contradicción de tesis 255/2021, suscitada entre los Tribunales Colegiados Séptimo en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Décimo Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver, respectivamente, los recursos de queja 253/2021, 140/2021 y 113/2021. Contradicción de tesis 8/2022, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y Primero en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver, respectivamente, los recursos de queja 34/2022 y 411/2021."



de esta contradicción y esperar la publicación de la tesis que sobre el tema ya estableció la Suprema Corte, en tanto que de ese modo, si del análisis de la resolución del Máximo Tribunal se obtiene que queda comprendido el que fue materia en este caso, la resolución de este Pleno de Circuito sería dejar sin materia la contradicción.

De otro modo, de no haber sido objeto de análisis el tema que se atendió por este Pleno, con la precisión necesaria, procedería resolver tal contradicción, incluso, observando en lo aplicable, lo resuelto por la Suprema Corte, supuesto en el que estimo se abona a la certeza jurídica.

Lo anterior, en tanto que como se ha mencionado, la jurisprudencia de la Suprema Corte es vinculante para las autoridades jurisdiccionales de todo el país, por lo que la existencia de un criterio del Pleno de este Circuito sobre el mismo tema que el emitido por la Corte, lejos de abonar a la seguridad jurídica, puede provocar un efecto adverso.

Más, cuando en la actualidad, ha dejado de ser un problema legal el que se vacune a los menores de entre 5 y 11 años, y los adolescentes de 12 a 18 años, puesto que las autoridades de salud en el país, han autorizado la inoculación a ese grupo etario.

En atención a lo anterior, de manera respetuosa disiento de la decisión mayoritaria.

**El que suscribe, Rodrigo Núñez Hernández, secretario de Acuerdos del Pleno del Vigésimo Segundo Circuito, con fundamento en el artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, certifico: Que el presente documento es la versión pública del voto dictado en la contradicción de tesis 2/2022 en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la cual se suprimieron datos confidenciales, considerados así en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por tratarse de información personal de personas físicas identificadas e identificables.**

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE CONCEDERSE CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA EN CONTRA DEL VIRUS SARS-CoV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 A NIÑAS Y NIÑOS DE CINCO A ONCE AÑOS DE EDAD CON COMORBILIDADES O ENFERMEDADES SUBYACENTES.**



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito llegaron a conclusiones discrepantes en torno a la procedencia de la suspensión de oficio y de plano en los casos en que se reclama en amparo indirecto la omisión de aplicar la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención de la enfermedad COVID-19, a personas de cinco a once años de edad, pues mientras cuatro tribunales consideraron que dicha medida era improcedente cuando no existe manifestación, bajo protesta de decir verdad, ni se aportaron pruebas indiciarias de que los niños y niñas involucrados padecen comorbilidades o enfermedades subyacentes, porque su vida, dignidad e integridad personal no se encontraban gravemente comprometidas, sino que sólo había una posible afectación a la salud en caso de contraer la enfermedad, el otro tribunal concedió la medida suspensiva indicada con independencia de que los niños y niñas tuvieran o no estados patológicos de salud subyacentes o comorbilidades, porque en atención al interés superior de la niñez y a la teoría del riesgo debe evitarse que enfermen gravemente de COVID-19 y, por tanto, que su salud y vida se pongan en peligro.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Segundo Circuito determina que en los casos en que se reclame en amparo indirecto la omisión de vacunar a personas de cinco a once años de edad en contra del virus SARS-CoV-2 para prevenir la enfermedad COVID-19, debe concederse la suspensión de oficio y de plano únicamente cuando padezcan comorbilidades o afecciones subyacentes, al actualizarse un supuesto equiparable a los previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo.

Justificación: Al interpretar el precepto 126 invocado, conforme al principio del interés superior de la infancia y a la teoría del riesgo, este Pleno de Circuito considera que los niños y niñas de cinco a once años que tienen comorbilidades o enfermedades subyacentes, al mantener contacto frecuente con otras personas, por virtud de la reanudación de las clases presenciales, de la reactivación de las actividades socioeconómicas y de la facilidad con la que se transmite el virus, se ubican ante un riesgo real, probable y fundado de contagio, que les coloca en una situación en la que sus vidas y su integridad personal (salud) se encuentran gravemente comprometidas, pues la evidencia científica es coincidente en que existe mayor riesgo de que ese grupo prioritario y vulnerable presente cuadros más graves de la enfermedad, sufran secuelas o mueran, a diferencia de niñas y



niños sanos, en quienes es más probable que los síntomas sean menos y leves, e inclusive presenten la enfermedad asintomática. En ese sentido, aun cuando la vacuna no impide infectarse del virus a personas en etapa infantil con afecciones subyacentes o comorbilidades, lo jurídicamente relevante es que les previene de enfermarse de gravedad, de requerir hospitalización, de padecer secuelas y de morir; en consecuencia, en tales casos, la suspensión de oficio y de plano debe otorgarse para el efecto de que se les suministre el esquema completo del biológico autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

#### PLENO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.

##### PC.XXII. J/4 A (11a.)

Contradicción de tesis 2/2022. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y Civil Primero, Segundo y Tercero; el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa; y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, todos del Vigésimo Segundo Circuito. 31 de agosto de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Carlos Hernández García, Enrique Villanueva Chávez y Eustacio Esteban Salinas Wolberg y la Magistrada Marisol Castañeda Pérez. Disidente: Ramiro Rodríguez Pérez, quien formuló voto particular. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretaria: Marcela Camacho Mendieta.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver la queja 45/2022, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver la queja 57/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver las quejas 29/2022, 33/2022, 34/2022, 40/2022 y 48/2022, el sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver las quejas 30/2022, 41/2022, 53/2022 y 71/2022, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver las quejas 24/2022 y 35/2022.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS Y LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, REALICEN LOS ACTOS Y GESTIONES NECESARIAS PARA CONTINUAR Y CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO DE EXPEDICIÓN DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL, SIN QUE ELLO IMPLIQUE LA ENTREGA DE ESOS DOCUMENTOS.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 11/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TER-  
CER CIRCUITO. 24 DE OCTUBRE DE 2022. UNANIMIDAD DE  
SIETE VOTOS DE LA MAGISTRADA SILVIA ROCÍO PÉREZ AL-  
VARADO Y DE LOS MAGISTRADOS JESÚS DE ÁVILA HUERTA,  
RENÉ OLVERA GAMBOA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, ROBERTO  
CHARCAS LEÓN, OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA Y MOISÉS  
MUÑOZ PADILLA. PONENTE: MOISÉS MUÑOZ PADILLA. SE-  
CRETARIO: CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión ordinaria (virtual) correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de criterios **11/2022**, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental **264/2022** y la queja **349/2018**, de sus respectivos índices; y,

#### **RESULTANDO:**

##### **1. PRIMERO. Denuncia de la contradicción de criterios.**

2. Mediante oficio \*\*\*\*\* firmado por la Magistrada y los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, denunciaron una posible contradicción de criterios entre los sustentados por el propio órgano jurisdiccional al resolver la revisión incidental **264/2022**,



frente al diverso sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja **349/2018**.

3. Por acuerdo de presidencia de ocho de julio de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la referida denuncia de contradicción.

#### 4. SEGUNDO. Admisión de la contradicción de tesis.

5. Mediante el citado acuerdo de ocho de julio de dos mil veintidós, la presidencia de este Pleno de Circuito admitió la denuncia con el número de expediente de contradicción de criterios **11/2022** (anteriormente contradicción de tesis), de conformidad con los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en congruencia con el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto; luego en la misma determinación, se fijó como posible punto de contradicción el señalado en la denuncia respectiva, a saber:

*"Determinar si procede o no la suspensión en el amparo, cuando se reclama la omisión a un centro de estudios universitarios y al titular de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del Gobierno del Estado de Jalisco, para el efecto de expedir diversos documentos, entre ellos, el título y la cédula profesional."*

#### 6. SEGUNDO. (sic) Trámite y turno de la contradicción de criterios.

7. Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil veintidós, se tuvo al director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando por oficio **\*\*\*\*\***, que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos, tanto en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, como en los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, **no se advirtió la existencia de algún asunto que guardara relación con la temática que aquí se plantea.**

8. Posteriormente, mediante acuerdos de nueve y dieciséis de agosto, respectivamente, se tuvo a las presidencias de los Tribunales Colegiados Quinto y



Primero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remitiendo, respectivamente, las ejecutorias dictadas en el recurso de queja **349/2018** y en la revisión incidental **264/2022**, así como de las demandas de amparo y las resoluciones recurridas en esos asuntos. De igual manera, dichos órganos jurisdiccionales informaron que el criterio sustentado en esos asuntos **sigue vigente**.

**9.** Finalmente, mediante proveído de **nueve de septiembre de dos mil veintidós**, se ordenó su turno al **Magistrado Moisés Muñoz Padilla, adscrito al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, para que procediera a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, dentro del término previsto en el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

#### **10. CUARTO. Sesión virtual.**

**11.** Este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sesionará y resolverá el presente asunto de conformidad con los artículos 1, 2, 20 y 27 del Acuerdo General 21/2020 reformado por el diverso **Acuerdo General 21/2022**, ambos 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.

**12.** La resolución de este asunto se llevará a cabo de manera remota, por videoconferencia, mediante el uso de medios electrónicos autorizados por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracciones I, III y V, del referido Acuerdo General 21/2020; y

### **CONSIDERANDO:**

#### **13. PRIMERO.—Competencia.**

**14.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción





segunda del artículo primero transitorio<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite y resolución del presente asunto se rige por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por distintos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

15. Asimismo, se surte la competencia de este Pleno para conocer de la presente contradicción de criterios, conforme a lo dispuesto en el punto de acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "*Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación*", cuya parte conducente establece lo siguiente:

"**PRIMERA.** En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de

<sup>1</sup> "**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)

<sup>2</sup> "**Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."<sup>3</sup>

#### **16. SEGUNDO.—Legitimación.**

**17.** La denuncia de la contradicción de que se trata proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>4</sup> puesto que fue **formulada por la Magistrada y los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.**

#### **18. TERCERO.—Criterios contendientes.**

**19.** Previo a establecer la existencia o inexistencia de la contradicción de criterios, resulta oportuno dar a conocer los antecedentes y consideraciones en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitir sus respectivas resoluciones.

### **A. PRIMER POSICIONAMIENTO JURÍDICO.**

#### **RECURSO DE QUEJA 349/2018 DEL ÍNDICE DEL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO (sesión de 31 de octubre de 2018).**

<sup>3</sup> Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la Circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>4</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ... III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron." (Artículo reformado DOF 17-06-2016, 20-05-2021, 07-06-2021)



## Juicio de amparo indirecto

- \*\*\*\*\* , por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Universidad \*\*\*\*\* , así como de la Secretaría de Educación y de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, ambas del Estado de Jalisco, de quienes reclamó lo siguiente:

**"La omisión de entregar certificado de estudios, título profesional, así como tramitar la cédula correspondiente del nivel académico propio a la licenciatura en derecho, conclusa desde el dos de septiembre de 2017."**

- El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Noveno de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (actual denominación), en donde se admitió a trámite la demanda bajo el número de expediente 2869/2018 y, conforme a lo ordenado en el propio acuerdo admisorio, se abrió por cuerda separada y por duplicado el incidente de suspensión relativo, en donde se decidió **negar la suspensión provisional solicitada**, entre otras razones, por lo siguiente:

"... es menester decir que el acto reclamado lo constituye la omisión por parte de las autoridades responsables en entregar certificado de estudios, título profesional, así como tramitar la cédula profesional correspondiente; de tal manera que su (sic) los actos reclamados se traducen, en esencia, en actos omisivos, dicho supuesto se ubica en el inciso a); en virtud de que el (sic) mismos es de los que se (sic) la ley de la materia determina como abstenciones, las cuales carecen de ejecución, pues implica un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; motivo suficiente para negar la medida cautelar."

## Recurso de queja.

- No conforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de queja, el que por razón de turno le fue asignado al **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, admitiéndolo a trámite bajo el número de expediente **349/2018**. Una vez concluidos los trámites respectivos, el asunto



se resolvió en sesión de **treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**,<sup>5</sup> bajo el siguiente resolutivo:

**"ÚNICO.** Se declara **infundado** el recurso de queja."

### **Fundamentos jurídicos**

• El Tribunal Colegiado declaró ineficaces los agravios del quejoso-recurrente, por lo siguiente:

"... para estar en el caso de observar la apariencia del buen derecho al momento de pronunciarse en relación a la medida cautelar solicitada, el juzgador debe tener en cuenta que se satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo, consistente en que exista solicitud de parte y se acredite el interés suspensivo; después debe ponderar la existencia del acto reclamado, el cual, en la suspensión provisional, se presume con lo expresado por el quejoso 'bajo protesta de decir verdad'; luego estudiar la existencia de materia para la suspensión, esto es, analizar la naturaleza de los actos reclamados; y finalmente debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización."

• Luego, emprendió un estudio del artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 125 y 128 de la Ley de Amparo, para razonar lo siguiente:

*"De los preceptos legales previamente transcritos, se puede colegir que para que proceda conceder la suspensión de los actos reclamados, se requiere analizar, por regla general, los siguientes aspectos:*

<sup>5</sup> El asunto se resolvió por unanimidad de votos de los Magistrados Jorge Humberto Benítez Pimienta (ponente del asunto), Juan José Rosales Sánchez y Jorge Héctor Cortés Ortiz.



"1) Que se reúna el requisito previsto en la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, consistente en que exista solicitud de parte agraviada, es decir, que el quejoso acredite indiciariamente el interés suspensorial.

"2) Que exista el acto reclamado, el cual, en la provisional, se presume con lo expresado por el quejoso 'bajo protesta de decir verdad'.

**"3) Que el acto reclamado, de acuerdo con su naturaleza, sea susceptible de suspenderse.**

"4) Que se reúnan el requisito (sic) a que alude el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, esto es, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, momento este último en el que se ponderan simultáneamente la aplicación del buen derecho y el peligro en la demora.

**"De tal manera que el juzgador, en primer lugar, debe examinar la naturaleza del acto reclamado para determinar si es susceptible de suspenderse;** y en segundo lugar, que su concesión no traiga un perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, cuyos postulados de manera enunciativa y no limitativa se contemplan en el artículo 129 de la ley de la materia, ponderando, desde luego y de manera simultánea, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en términos del ordinal 138 de la propia disposición legal."<sup>6</sup>

• Así, el Tribunal Colegiado insistió en la ineficacia de los motivos de agravio, porque para que proceda conceder la suspensión de los actos reclamados, el juzgador, **primero debe analizar la naturaleza del acto reclamado para determinar si éste es susceptible de suspenderse,** y después debe realizar

<sup>6</sup> Esas consideraciones tuvieron sustento en las jurisprudencias 2a./J. 204/2009 y P./J. 15/96, de rubros: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO." y "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.". Con números de registro digital: 165659 y 200136, respectivamente.



un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado; estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización.

- Enseguida, el tribunal añadió:

"Por ello, si en el caso, **el acto reclamado lo constituye la omisión por parte de las autoridades responsables en entregar certificado de estudios, título profesional, así como tramitar la cédula profesional correspondiente; y el Juez de Distrito estimó que si los actos reclamados se traducen, en esencia, en actos omisivos, los mismos son de los que la ley determina como abstenciones, las cuales carecen de ejecución**, pues implican un no actuar de la autoridad y, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; entonces no es dable la pretensión del recurrente, consistente en que se realice un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, y que se le conceda la suspensión provisional solicitada, **pues no se cumplió con el requisito que debe analizarse en primer término, a saber, que por la naturaleza del acto reclamado es susceptible de suspenderse, porque en el caso se estimó que los actos reclamados son omisivos, de los que la ley determina como abstenciones, las cuales carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad y, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión.**"

- En otro aspecto, el Tribunal contendiente añadió que también resultaba ineficaz el diverso argumento consistente en que, en la nueva regulación del juicio de amparo se admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, en los términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, es decir, cuando siendo procedente la suspensión, sea jurídica y materialmente posible dicho restablecimiento. Lo anterior, pues derivado del estudio de ese dispositivo legal, concluyó lo siguiente:



"La interpretación armónica de ese contenido, muestra que el artículo no tiene aplicación porque establece que, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, se 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; y en el caso, como se evidenció, **el Juez de Distrito estimó que atendiendo a la naturaleza omisiva de los actos reclamados, es que no procede conceder la suspensión provisional.**"

- Que, por tanto, de concederse la medida cautelar solicitada en los términos que pretende el recurrente, esto es, para que las autoridades administrativas realicen las acciones encaminadas a la validación de su certificado de estudios y título profesional, para continuar con el trámite correspondiente de cedulaación; **se estarían dando efectos restitutorios, que únicamente corresponden a la sentencia que se pronuncie en el juicio, además de que se dejaría sin materia el amparo.**

- Finalmente, estimó que en el caso no resultaba aplicable la jurisprudencia 2a./J. 5/93, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO."; porque en el caso, la razón por la que no es dable conceder la medida cautelar provisional solicitada consiste en que, por la naturaleza omisiva de los actos reclamados, no son susceptibles de suspenderse.

## **B. SEGUNDO POSICIONAMIENTO JURÍDICO.**

**RECURSO DE REVISIÓN INCIDENTAL 264/2022 DEL ÍNDICE DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO (Sesión de 28 de junio de 2022).**

### **Juicio de amparo indirecto**

- \*\*\*\*\* , por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto contra del Centro Universitario \*\*\*\*\* , del titular de la Secretaría de Innova-



ción, Ciencia y Tecnología del Gobierno del Estado de Jalisco y otras, de quienes reclamó indistintamente:

"1.1. La indebida tramitación y registro del documento del título profesional digital de la Licenciatura en Derecho en favor de la quejosa;

"1.2. La omisión de entrega y registro del documento de título profesional digital de la Licenciatura en Derecho en favor de la quejosa;

"1.3. La omisión de realizar los diversos trámites relativos ante las autoridades correspondientes, con el fin de entregar y registrar el documento de título profesional digital de la Licenciatura en Derecho en favor de la quejosa; y,

"1.4. En consecuencia, la obstaculización para poder tramitar la cédula profesional federal electrónica."

• En la demanda relativa se narró, que desde el mes de julio de dos mil veintiuno (más de un año a la fecha en que se presentó la demanda), la quejosa comenzó los trámites para la obtención de su título profesional digital, el cual fuera obligatorio para obtener la cédula profesional, por resultar necesarios para continuar con el cargo de oficial judicial "C", dentro de un Juzgado de Distrito en el Estado de Jalisco; ello, de conformidad con el artículo 54, fracción II, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que implementa el Plan Integral de Combate al Nepotismo y fortalece el funcionamiento del Instituto de la Judicatura Federal como Escuela Judicial. Consecuentemente, **la quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para efecto de que las responsables realizaran "las acciones necesarias para dar seguimiento al trámite de titulación profesional digital"**.

• El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo, en el Estado de Jalisco, en donde se admitió a trámite la demanda bajo el número de expediente 490/2022 y, por ende, se formó por duplicado el incidente de suspensión y se resolvió sobre la medida cautelar provisional de los actos reclamados. Posteriormente, el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós se dictó la resolución interlocutoria mediante la cual **se negó la suspensión definitiva**.





• En la parte que interesa, el juzgador de amparo determinó que, si bien estaba acreditado que la quejosa solicitó la medida cautelar y que los actos eran ciertos, no era posible otorgar la suspensión definitiva en atención a su naturaleza. El Juez federal explicó que, aunque es posible conceder la suspensión con efectos restitutorios tratándose de actos de carácter negativo, **también resulta necesario que sus efectos se actualicen de momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo. Sin embargo, en el caso los efectos serían para que las responsables registren y entreguen el título profesional digital a la quejosa y, por ende, la materia del amparo se agotaría, al ser su consumación inmediata y no de momento a momento, por lo que se extinguiría instantáneamente la materia de estudio en la sentencia de fondo, que en su caso se llegase a emitir.**

### Recurso de revisión incidental

• No conforme con lo anterior, la propia quejosa interpuso recurso de revisión incidental, el que por razón de turno le fue asignado al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, admitiéndolos a trámite bajo el número de expediente **264/2022**. Una vez concluidos los trámites respectivos, el asunto se resolvió en sesión virtual ordinaria de **veintiocho de junio de dos mil veintidós**,<sup>7</sup> bajo los siguientes resolutivos:

"PRIMERO. Se REVOCA la sentencia interlocutoria de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, dictada en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto 490/2022, por el Juez Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

"SEGUNDO. SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, por las razones que sostienen este fallo, y para los efectos precisados en la parte final del mismo.

<sup>7</sup> El asunto se resolvió por unanimidad de votos de la Magistrada ponente Gloria Avecia Solano, así como de los Magistrados Gerardo Vázquez Morales y Jesús de Ávila Huerta, quien formuló voto aclaratorio.



"TERCERO. Se Ordena DENUNCIAR LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS con el sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 349/2019 (sic)."

### **Fundamentos jurídicos**

• El Primer Tribunal Colegiado de Circuito declaró fundados los agravios de la quejosa-recurrente y, para calificarlos de esa manera, de entrada, hizo una explicación en relación con los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en los términos siguientes:

"El reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, previstos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género.

"Ahora bien, la utilización de esta herramienta de análisis para verificar si existe una situación de vulnerabilidad o prejuicio basada en el género de una persona, no es exclusiva para aquellos casos en que las mujeres alegan una vulneración al derecho a la igualdad, en virtud de que si bien es cierto que históricamente son las que más han sufrido la discriminación y exclusión derivadas de la construcción cultural de la diferencia sexual –como reconoció el Constituyente en la reforma al artículo 4o. de la Constitución Federal, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, en la que incorporó explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres–, también lo es que los estereotipos de género que producen situaciones de desventaja al juzgar, afectan tanto a mujeres como a hombres.

"De ahí que la perspectiva de género como método analítico deba aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, con la finalidad de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de 'mujeres' u 'hombres'.

"Así, la perspectiva de género en la administración de justicia obliga a leer e interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la



sustentan, así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia, pues sólo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, ya que a partir de la explicación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres, se reconoce la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales."

• A la luz de los anteriores parámetros, el Tribunal Colegiado emprendió un análisis sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado, al tenor de diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se destaca a continuación:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, establecen los requisitos para que se conceda la suspensión de los actos reclamados, los cuales son:

"1. Que la solicite el quejoso.

"2. Que los actos reclamados cuya paralización se solicita sean ciertos.

"3. **Que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión.**

"...

"Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de tesis en relación con los actos que acorde con su naturaleza admiten paralización, de donde se puede obtener que es improcedente conceder la suspensión respecto de: a) actos declarativos sin ejecución; b) actos futuros probables o inciertos; c) actos del proceso legislativo de una ley cuando se llevan a cabo; y, d) los efectos de las leyes autoaplicativas que conciernen al patrimonio del Estado o atañen a las funciones esenciales de éste, así como a las que tocan a su organización conforme a las bases fundamentales establecidas en la Constitución.

"En cambio, son susceptibles de suspenderse: a) actos positivos; b) actos continuos o continuados (de tracto sucesivo), para que se detengan sus efectos



o no se sigan verificando, evitando que se consumen de forma irreparable; c) actos prohibitivos del ejercicio de un derecho o la continuación de una actividad, por sus efectos positivos en la persona o en su patrimonio; **d) actos negativos con efectos positivos, que por lo regular son aquellos que revocan o anulan un derecho;** e) actos declarativos con principio de ejecución; y, f) actos de inminente realización.

**"4. Que la suspensión definitiva no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social, análisis que debe realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho.**

"Sobre la apariencia del buen derecho, el Pleno de la Suprema Corte en uno de los primeros precedentes en los que se reconoció que se debía ponderar la apariencia del buen derecho sostuvo que:

"(No se transcribe texto)

"En un sentido similar la Primera Sala del Alto Tribunal en la contradicción de tesis 113/2014, sostuvo que:

"(No se transcribe texto)

"Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia emitida por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.'

"(Se transcribe texto)

"En ese tenor, es posible decir que el orden público es un concepto jurídico indeterminado, que persigue cierto grado de armonía social y de eficacia del derecho, que se actualiza en cada caso concreto y acorde al marco normativo, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración o estudio del mismo.



"Destaca (sic) sobremanera la concepción general y común que prevalece en un determinado grupo, comunidad o sociedad que acepta generalmente una determinada institución o figura porque no atenta contra la suma convivencia entre sus individuos, con independencia del interés individual que puedan tener o defender."

• En relación con lo anterior, el órgano jurisdiccional refirió que la peticionaria del amparo había controvertido esencialmente en el amparo, **la omisión de realizar las gestiones correspondientes para la expedición y registro de su título profesional, solicitando la suspensión para efecto de que las responsables realizaran "las acciones necesarias para dar seguimiento al trámite de titulación profesional digital"**; y, sobre ese aspecto, explicó lo siguiente:

**"... la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 85/2018, estableció que la naturaleza omisiva de los actos no es el factor que determina la concesión o negativa de la medida cautelar, pues ello dependerá de la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.**

"En ese tenor, posterior a ese estudio, se deberá analizar si deben mantenerse las cosas en el estado en que se encuentran, o bien, si es necesario una tutela anticipada del derecho violado mientras dura el juicio, y que, atendiendo a la naturaleza del acto, la resolución que ha de adoptarse no se vincula a la procedencia de la medida, sino el tipo de medidas que deberán ordenarse como parte de la suspensión del acto reclamado.

"En efecto, la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto reclamado', que refiere el párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo, no debe entenderse como una condición que permita o proscriba la suspensión en función de que el acto sea calificado como omisivo, sino como un elemento que define el tipo de medida suspensiva que se requiere precisamente ante ese carácter.

"Esto quiere decir que las consecuencias que caso a caso puedan producir ese tipo de actos serán consideradas para decidir si las cosas deben mantenerse en el estado que se encuentran o si debe restituirse provisionalmente a la



persona en el goce del derecho violado, de tal modo, que lo relevante está en que exista o no una imposibilidad jurídica o material para otorgar la suspensión, lo cual no obtiene un resultado distinto en función de la naturaleza –omisiva o no– del acto reclamado.

"Ello, dado que la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisionalmente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no, que es lo que estaba a debate en los casos que dieron lugar en los criterios contendientes.

"Así, 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.

**"Al tenor de lo así expuesto, resulta evidente que la omisión de realizar el trámite para el otorgamiento del título y la cédula que le facultan a ejercer la carrera que la peticionaria eligió estudiar y desempeñar, si bien tiene naturaleza de un acto negativo omisivo, lo cierto es que sí es posible proveer en torno a la medida cautelar para el efecto de que la peticionaria alcance transitoriamente un beneficio.**

"En el caso, cobra aplicación la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA."



"En abundancia, debe señalarse que, en tratándose de derechos humanos, es jurídicamente factible conceder la suspensión con asomo al fondo del juicio de amparo, 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 conforme al artículo 157 de esa ley reglamentaria, ordenando el restablecimiento del derecho o garantía afectado por el acto reclamado, y tomando en cuenta la urgencia de la medida."

• Enseguida, precisó que, **lo fundado de los agravios obedecía a que, aun considerando que el estudio correspondiente pudiera dejar sin materia el juicio de amparo**, lo cierto es que el Pleno del Máximo Tribunal del País (al resolver la contradicción de tesis 146/2019), estableció que 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); es decir, es jurídicamente factible conceder la suspensión con asomo al fondo del juicio de amparo.

• Posteriormente, luego de que se hiciera una relación de las constancias aportadas (acta de titulación, certificado de estudios, nombramiento y recibos de nómina), el tribunal contendiente razonó que, conforme a la tesis de jurisprudencia «VI.2o. J/1» de la Primera Sala (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN PEDIDA POR EXTRAÑOS A UN PROCEDIMIENTO.", se ha establecido que para la procedencia de la concesión de la suspensión en los juicios de amparo, el interés suspensorial se debe acreditar cuando menos de manera presuntiva; y, sobre esa base, razonó lo siguiente:

"... el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, señala que el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador.

"Al respecto la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 193, de rubro: 'COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS MISMAS.', indicó que, si bien las copias simples



carecen por sí mismas de valor probatorio pleno, lo cierto es que éstas generan la presunción de existencia de los documentos que reproducen.

"...

"En ese orden, lo sintetizado puede presumir la existencia del derecho subjetivo que se pretende tutelar, y debe concluirse que dichas constancias son suficientes para tener por acreditado el interés suspensorial de la parte quejosa y por ende para conceder la suspensión solicitada.

"Cierto, tales pruebas demuestran, para efectos del incidente de suspensión, que cursó la Licenciatura de Derecho (por lo que se le expidió certificado de trece de septiembre de dos mil seis); que, aplicó un examen general para el egreso de la indicada licenciatura, el cual al resultar aprobatorio derivó en el otorgamiento del acta de titulación de marzo de dos mil veintiuno, y que desde esa fecha ha iniciado con los trámites correspondientes para obtener su título digital.

"Es decir, que sí demostró haber gestionado ante las autoridades responsables el trámite de titulación, pero que, desde aquella fecha hasta el momento de presentar la demanda, han transcurrido más de ocho meses sin que se hubiera notificado irregularidad alguna, y menos aún que se le haya dado trámite a tal petición.

"De ahí que se constata, para efectos de la suspensión, que la quejosa sí tiene incorporado a su esfera jurídica un derecho susceptible de ser conservado a través de la presente medida cautelar.

"Aunado a lo anterior, debe señalarse que la anterior omisión impacta, en la medida en que se dificulta el ejercicio de la profesión de abogado; como se expondrá.

"El numeral 4 de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, en la parte que interesa, establece: (se transcribe texto)

"Como se ve, **precisamente la carrera profesional de derecho es una de las que exige contar con título y cédula para ejercerla; y el hecho de retardar**





**el trámite para obtenerlos, obstaculiza el ejercicio de la indicada profesión, por lo menos desde el mes de marzo de dos mil veintiuno, fecha en que se manifestó iniciar las gestiones para obtener su título digital profesional ante la responsable; ..."**

• El Tribunal Colegiado de Circuito también consideró que, atendiendo a la apariencia del buen derecho, la omisión reclamada, consistente en la falta de trámite a la solicitud de titulación (habiendo presentado los documentos necesarios ante las dependencias correspondientes y dando el seguimiento requerido para la pronta expedición del título de grado universitario y consecuentemente la cédula profesional), impacta en la esfera jurídica de la peticionaria en diversas formas, a saber:

**a. En el libre desarrollo de la personalidad.**

**b. Autonomía de la voluntad.**

**c. Libertad de trabajo.**

**d. Acceso de las mujeres a la mayor participación de la vida pública, a través del ejercicio de la profesión que haya elegido.**

• En ese orden de ideas, el órgano jurisdiccional, luego de explicitar los tópicos mencionados en el párrafo anterior con base en los principios constitucionales, legales y convencionales, estimó que la omisión reclamada afectaba en grado superlativo la esfera jurídica de la quejosa, pues le restringe el ejercicio de la profesión de abogado (acreditándose así la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora); y, en contraposición, no se advierte la vulneración a normas de orden público ni se afecta el interés social (elementos analizados y definidos al inicio de este considerando), aunado a que, de no concederse la suspensión, se causaría una afectación de difícil reparación, dada la dilación en la gestión de los documentos que validan el ejercicio de la profesión por la que optó la peticionaria.

• Consecuentemente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito concluyó:



"... al encontrarse reunidos los requisitos a que se refieren los artículos 107, fracción X, de la Carta Magna, y 128 de la Ley de Amparo, lo que procede es revocar la interlocutoria recurrida, para conceder la suspensión definitiva solicitada, para el efecto de que las autoridades responsables Centro Universitario \*\*\*\*\*, director de control escolar de ese centro, titulares de las Secretarías de Innovación, Ciencia y Tecnología y de Educación, ambas del Gobierno del Estado de Jalisco, de forma urgente y sin demora alguna, inicien y continúen el trámite a la solicitud de titulación elevada por la quejosa, quedando obligadas a rendir informes al Juez de Distrito de cada actuación que realicen.

"La presente medida cautelar surte efectos desde luego, pero dejará de hacerlo, si la omisión reclamada deriva de autoridades y antecedentes distintos a los narrados. No se exige garantía, en la medida en que no se advierte la existencia de un tercero que pudiera resentir una afectación con lo aquí resuelto.

"Resulta imprescindible acotar precisar (sic) que la existencia de violaciones a derechos humanos por los particulares, como lo son las universidades privadas, no debe quedar al margen de la protección que brinda el juicio de amparo, pues ello implicaría permitir las bajo el halo protector de un convenio educacional entre partes, aun cuando los actos transgresores sean ajenos a la inscripción, ingreso, evaluación, permanencia o disciplina de sus alumnos ya que, en ese supuesto, la institución educativa realizaría actos equivalentes a los de una autoridad, que no podrían ser excluidos del control constitucional, por tratarse de actuaciones arbitrarias que no tendrían fundamento en la relación contractual celebrada entre la institución educativa y el educando, con independencia de que puedan generarse otro tipo de violaciones.

"De ahí que la responsable se encuentre obligada a cumplir con la presente medida cautelar, que se encamina a restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo."

• Finalmente, el órgano de control constitucional consideró que el anterior criterio resultaba contradictorio con el diverso sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de



queja 349/2018 y, consecuentemente, ordenó que se formulara la denuncia de contradicción de criterios correspondiente.

## 20. QUINTO.—Existencia de la contradicción de criterios.

21. En principio, resulta importante puntualizar que, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010<sup>8</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de resolver una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *—no necesariamente contradictorias en términos lógicos—*.

22. Al efecto, resulta oportuno precisar que, para la existencia de la contradicción de criterios, se requiere la concurrencia de 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 se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

<sup>8</sup> La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es del rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.



23. Con base en las anteriores premisas y, al atender las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que, en la especie, **sí se justifica la existencia de la contradicción de criterios denunciada**, pues como se pasará a explicar a continuación, derivado del análisis de las posturas jurídicas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se obtiene que éstos, a través de sus respectivas interpretaciones ejercieron su arbitrio judicial respecto de la misma cuestión jurídica, arribando a conclusiones divergentes sobre un punto de derecho, lo que a la postre detonó un genuino cuestionamiento de derecho.

24. En efecto, el detenido análisis de los postulados jurídicos relatados en el anterior apartado considerativo, revelan que, **el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al momento de ejercer su arbitrio judicial en la queja 349/2018**, declaró ineficaces los argumentos de la parte disconforme y, por ende, negó la suspensión provisional solicitada, por considerar objetivamente correcta la determinación del Juez de Distrito, **ya que el acto reclamado se había hecho consistir en una omisión por parte de las autoridades responsables de entregar el certificado de estudios, título profesional y tramitar la cédula profesional correspondiente y, sobre esa base, estableció: "... no es dable la pretensión del recurrente, consistente en que se realice un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, y que se le conceda la suspensión provisional solicitada, pues no se cumplió con el requisito que debe analizarse en primer término, a saber, que por la naturaleza del acto reclamado es susceptible de suspenderse, porque en el caso, se estimó que los actos reclamados son omisivos, de los que la ley determina como abstenciones, las cuales carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, y por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión."**

25. Por otro lado, el tribunal contendiente añadió que también resultaba ineficaz el diverso argumento consistente en que, en la nueva regulación del juicio de amparo se admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, en los términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, es decir, cuando siendo proce-



dente la suspensión, sea jurídica y materialmente posible dicho restablecimiento. Lo anterior, pues derivado del estudio de ese dispositivo legal, concluyó que: **"La interpretación armónica de ese contenido, muestra que el artículo no tiene aplicación porque establece que, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, se 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; y en el caso, como se evidenció, el Juez de Distrito estimó que atendiendo a la naturaleza omisiva de los actos reclamados, es que no procede conceder la suspensión provisional."**

26. Al respecto, concluyó que, de concederse la medida cautelar solicitada en los términos que pretende el recurrente, esto es, para que las autoridades administrativas realicen las acciones encaminadas a la validación de su certificado de estudios y título profesional, para continuar con el trámite correspondiente de cedulaación; **se estarían dando efectos restitutorios, que únicamente corresponden a la sentencia que se pronuncie en el juicio, además de que se dejaría sin materia el amparo.**

27. En cambio, **el Primer Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al resolver la revisión incidental sometida a su consideración bajo el número de expediente 264/2022,** declaró fundados los agravios de la parte recurrente y concedió la suspensión definitiva, **pues precisó que la peticionaria del amparo había controvertido esencialmente la omisión de realizar las gestiones correspondientes para la expedición y registro de su título profesional, solicitando la suspensión para efecto de que las responsables realizaran las acciones necesarias para dar el debido seguimiento a su solicitud de trámite de titulación.** Al respecto, refirió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 85/2015, de donde derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), estableció que **la naturaleza omisiva de los actos no es el factor que determina la concesión o negativa de la medida cautelar, pues ello dependerá de la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.**

28. En ese tenor, el Primer Tribunal Colegiado estimó que resultaba evidente que **la omisión de realizar el trámite para el otorgamiento del título y la cé-**



**dula que le facultan a ejercer la carrera que la peticionaria eligió estudiar y desempeñar, si bien tiene naturaleza de un acto negativo omisivo, lo cierto es que sí es posible proveer en torno a la medida cautelar para el efecto de que la peticionaria alcance transitoriamente un beneficio.**

**29.** Que lo anterior, porque **aun considerando que el estudio correspondiente pudiera dejar sin materia el juicio de amparo**, lo cierto es que el Pleno del Máximo Tribunal del País (al resolver la contradicción de tesis 146/2019), estableció que 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); es decir, es jurídicamente factible conceder la suspensión con asomo al fondo del juicio de amparo.

**30.** El Tribunal Colegiado de Circuito también consideró que, atendiendo a la apariencia del buen derecho, la omisión reclamada, consistente en la falta de trámite a la solicitud de titulación (habiendo presentado los documentos necesarios ante las dependencias correspondientes y dando el seguimiento requerido para la pronta expedición del título de grado universitario y consecuentemente la cédula profesional), impacta en la esfera jurídica de la peticionaria en diversas formas, a saber: a) en el libre desarrollo de la personalidad; b) en la autonomía de la voluntad; c) en libertad de trabajo; y, d) en el acceso de las mujeres a la mayor participación de la vida pública, a través del ejercicio de la profesión que haya elegido.

**31.** En ese orden de ideas, el órgano jurisdiccional, luego de explicitar los tópicos mencionados en el párrafo anterior con base en los principios constitucionales, legales y convencionales aplicables, estimó que la omisión reclamada afectaba en grado superlativo la esfera jurídica de la quejosa, pues le restringe el ejercicio de la profesión de abogado (acreditándose así la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora); y, en contraposición, no se advierte la vulneración a normas de orden público ni se afecta el interés social (elementos analizados y definidos al inicio de este considerando), aunado a que, de no concederse la suspensión, se causaría una afectación de difícil reparación, dada



la dilación en la gestión de los documentos que validan el ejercicio de la profesión por la que optó la peticionaria.

**32.** Atento a lo anteriormente expuesto, surgen dos puntos de contradicción, a saber:

**I. Determinar si procede o no la suspensión en el amparo en contra de actos de naturaleza omisiva; y,**

**II. Establecer si en caso de otorgarse la suspensión para el efecto de que los centros universitarios y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, señaladas como responsables, continúen con el trámite de expedición de la cédula y título de licenciatura, implicaría dejar sin materia el juicio en lo principal porque los efectos son coincidentes con la pretensión de la parte quejosa.**

**33.** Ahora bien, previo a establecer el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, este Pleno de Circuito estima oportuno realizar las siguientes acotaciones:

**34.** El penúltimo párrafo del artículo 226<sup>9</sup> de la Ley de Amparo dispone que, en los asuntos de contradicción de criterios se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción respectiva.

**35.** Ese supuesto normativo fue interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis 2a. V/2016 (10a.), cuyo rubro y texto señalan:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A

<sup>9</sup> "Artículo 226. ...

"Al resolverse una contradicción de criterios, 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 mayoría."



LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."<sup>10</sup>

**36.** De las anteriores premisas se puede colegir que, aun cuando los Tribunales Colegiados de Circuito hayan emitido sus pronunciamientos en determinado sentido, el órgano encargado de elucidar la divergencia de criterios y establecer el que debe prevalecer, no se encuentra constreñido a resolver el asunto en los términos planteados, máxime si considera que, a su juicio, los criterios emitidos por los órganos terminales resultan inaplicables.

**37.** No obstante, por seguridad jurídica y por así permitirlo el penúltimo párrafo del numeral 226 en análisis, es factible fijar una postura diversa a la de los órganos contendientes que resuelva el fondo del asunto.

**38.** Al respecto, resulta aplicable, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 3/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

---

<sup>10</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, página 1292, con número de registro digital: 2011246.





"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>11</sup>

**39.** Teniendo presente lo anterior, este Pleno de Circuito procede a dar solución al caso en estudio.

**40. SEXTO.—Primer punto de contradicción de criterios improcedente.**

**41. Es parcialmente improcedente la contradicción de criterios denunciada**, específicamente en cuanto al punto jurídico que consiste en "**Determinar si procede o no la suspensión en el amparo en contra de actos de naturaleza**

<sup>11</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, con número de registro digital: 165306.



**omisiva**"; pues como se pasará a explicar, no obstante esa divergencia de criterios, lo cierto es que, previo a la formulación de la denuncia respectiva, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), ya había resuelto la cuestión sujeta a debate.

**42.** En efecto, el anterior cuestionamiento ya fue analizado y resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 85/2018 (anteriormente contradicción de tesis), de donde surgió la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.).

**43.** En ese asunto, el Alto Tribunal del País analizó los criterios contendientes y el punto de contradicción, de la siguiente manera:

"... esta Sala advierte que sí existe una contradicción de criterios, pues uno de los Tribunales Colegiados considera improcedente la suspensión cuando se trata de actos omisivos frente a la exigencia de cumplimiento a una prestación periódica o que requieren de una actuación 'continuada' por parte de la autoridad, mientras que el otro considera irrelevante la naturaleza del acto, centrándose en la posibilidad de lograr con la suspensión un efecto restitutorio que no deja sin materia la sentencia de fondo.

"Atento a lo anteriormente expuesto, el punto de contradicción a resolver en el presente asunto consiste en **determinar si, partiendo del artículo 147 de la Ley de Amparo, la naturaleza omisiva del acto reclamado condiciona el posible otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.**"

**44.** En respuesta a lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió lo siguiente:

"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 posibi-



alidad 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."

**45.** Las razones jurídicas medulares, quedaron plasmadas de manera sintetizada, precisamente, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), que textualmente dispone:

"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 nega-



tiva, 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."<sup>12</sup>

**46.** De lo anterior se obtiene, que **la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó con claridad su criterio en torno a que la naturaleza omisiva del acto reclamado, no impide la procedencia de la suspensión**, al tenor de las siguientes premisas:

- Que 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 apa-

<sup>12</sup> Tesis publicada el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio de difusión oficial, Décima Época, en su Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286. Registro digital 2021263.



riencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida.

- Que 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.

- Que además, **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.**

- Y que, por tanto, 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.

47. Como se ve, el punto de contradicción expuesto en párrafos anteriores, ya fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, **sí cabe la posibilidad de conceder la suspensión en el amparo contra actos de naturaleza omisiva**, en tanto que ello no implica un factor determinante, ya sea para conceder o negar la medida cautelar solicitada; de ahí que, más bien, la naturaleza de los actos —*especialmente los de naturaleza omisiva*—, sí resulta indispensable, pero más bien para decidir si el efecto de la suspensión que se llegase a conceder deberá consistir en que las cosas se man-



tengan en el estado en que se encuentran, o bien, si debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce de sus derechos transgredidos.

**48.** Pero además, en su criterio jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue más allá al establecer que, en ese tipo de asuntos, el amparo provisional pretendido con la suspensión definitiva, también permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio, de tal manera que pueda confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes de la promoción del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, **pues lo jurídicamente relevante es que los efectos de la suspensión puedan actualizarse de momento a momento, de modo que los efectos no coincidan exactamente, agoten o dejen sin materia una eventual sentencia estimatoria.**

**49.** Este último aspecto se analizará con mayor detalle en el siguiente apartado considerativo, en la medida que tiene que ver con el segundo cuestionamiento jurídico que se suscita en el presente asunto.

**50.** Consecuentemente, si la denuncia de contradicción de criterios en análisis se recibió en la Oficialía de Partes de este Pleno de Circuito el **cuatro de julio de dos mil veintidós**, pero la Primera Sala resolvió la contradicción de criterios 85/2018 en sesión **de dieciséis de enero de dos mil diecinueve** y estableció jurisprudencia sobre el tema en el que existe el punto de toque, entonces, se insiste, **el presente asunto deviene parcialmente improcedente**, toda vez que sobre la cuestión en la que se determinó la divergencia de criterios prevalece la estudiada jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), del Alto Tribunal del País.

**51.** Esta razón encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 32/2004, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI LA JURISPRUDENCIA QUE RESOLVIÓ EL PUNTO CONTRADICTORIO DENUNCIADO, SE EMITIÓ ANTES DE LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE DENUNCIA, DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE Y NO SIN MATERIA. En efecto, procede declarar improcedente la contradicción de tesis, entre otros motivos, cuando la denuncia se realice con posterioridad a



la fecha en que este Alto Tribunal ha resuelto el punto contradictorio sobre el que versa dicha denuncia; por el contrario, de haberse denunciado con anterioridad a que este Alto Tribunal resolviera el tema en contradicción propuesto, se debe declarar sin materia."<sup>13</sup>

**52. Finalmente, cabe mencionar que la respuesta a la segunda interrogante formulada en el presente asunto, no encuentra sustento en un criterio específico o que puntualmente se pronuncie sobre el caso concreto, esto es, "si procede o no la suspensión en el amparo, cuando se reclama la omisión a un Centro de Estudios Universitarios y al titular de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del Gobierno del Estado de Jalisco, para el efecto de expedir diversos documentos, entre ellos, el título y la cédula profesional"; razón por la cual, ese aspecto es materia de estudio a continuación.**

**53. SÉPTIMO.—Estudio de fondo del segundo punto de contradicción de criterios.**

**54.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Pleno de Circuito, en el sentido de que, **sí procede la suspensión** para el efecto de que los centros universitarios privados y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, realicen los actos y gestiones necesarias para que, a la brevedad, pueda continuar y concluir el procedimiento de expedición **del título y cédula profesional**, lo cual deberá ser informado y verificado por la persona juzgadora del amparo correspondiente. Sin que ello implique que, automática e invariablemente se expidan esos documentos, sino sólo hacer que cese cualquier omisión, paralización o retraso injustificado en la continuación y resolución del trámite respectivo, siempre y cuando la parte quejosa acredite su interés jurídico, indiciariamente en la suspensión provisional y con más elementos en la definitiva, a través de datos que evidencien que ha cumplido con los requisitos mínimos para acceder al referido trámite, de conformidad con la normativa aplicable y, según corresponda en cada caso en particular. Lo anterior, puesto que resulta material y jurídicamente posible el otorgamiento de esa medida cautelar, **en la medida de que los efectos sus-**

<sup>13</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 293. Registro digital: 181587.



**pensorios pueden actualizarse momento a momento**, de modo que no se agota ni deja sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, sin que ello constituya un derecho en favor de la parte quejosa.

**55.** Para soportar el anterior criterio, de entrada, resulta necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

**56.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 266/2017, explicó que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en sentido amplio, puede entenderse como el derecho de las personas a formular pretensiones *–y a defenderse de ellas–* ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

**57.** Dicho derecho se reconoce en el sistema jurídico mexicano en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial de la Federación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>14</sup>

**58.** En ese precedente, se afirmó que, en términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

**59.** Además, esos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva pueden analizarse a partir de elementos más básicos, entre otros, el derecho

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los Casos *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *Caso Furlán y familiares Vs. Argentina*, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá* y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por el PJJ, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J. 12/2016 «(10a.)», 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXIV/2013 (10a.), 1a. CXCVIII/2014 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.).





a un recurso efectivo, el cual se garantiza a través de estándares mínimos que implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley, sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas de derechos fundamentales.

**60.** De ahí que, el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.<sup>15</sup>

**61.** En ese sentido, la superioridad asumió el criterio de que el derecho humano referido está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ver tesis 1a. CXCVIII/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE LAS ACCIONES INTENTADAS POR LOS GOBERNADOS NO SE RESUELVAN FAVORABLEMENTE A SUS INTERESES NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL." Esta tesis se publicó el viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio oficial, Décima Época, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 541, con número de registro digital: 2006472.

<sup>16</sup> Ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS." Criterio publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 526, con número de registro digital: 2002287.



62. Bajo esa lógica, **se ha identificado a las medidas cautelares, como un instrumento jurídico con el que se garantiza la efectividad del recurso y, siendo esto así, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, en tanto la medida cautelar tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.**<sup>17</sup>

63. Por eso su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a éstos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, **el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.**<sup>18</sup>

64. Lo anterior ya había sido asimilado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las contradicciones de criterios 255/2015 y 442/2016 (antes contradicciones de tesis), en donde también **estableció con basta claridad**, que los artículos 107, fracción X, primer párrafo,<sup>19</sup> de

<sup>17</sup> Ver en lo general la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 266/2017 de donde derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2018 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO." Criterio publicado el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio oficial, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 964, con número de registro digital: 2017717.

<sup>18</sup> Ver en lo general la sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 42/2018, de donde derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2019 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO." Criterio publicado el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio oficial, Décima Época, Libro 69, agosto de 2019, Tomo II, página 1270, con número de registro digital: 2020430.

<sup>19</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...



la Constitución y 147<sup>20</sup> de la Ley de Amparo, 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).**

**65.** En otras palabras, la suspensión se puede traducir en un amparo provisorio, identificado por la Segunda Sala como adelanto provisional, en el que el órgano jurisdiccional debe ponderar:

- La apariencia del buen derecho;
- El interés social; y,
- **La posibilidad jurídica y material de otorgarla.**

**66.** Como resultado de las citadas contradicciones se emitieron las jurisprudencias 1a./J. 21/2016 (10a.) y 1a./J. 15/2018 (10a.). La primera explica que tratándose de un lanzamiento ejecutado (acto positivo) procede restituir la posesión de la parte quejosa sobre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la posibilidad jurídica y material. La segunda tesis concluye que la suspensión aplica igualmente en materia penal y es posible que tenga efectos restitutorios cuando el acto reclamado consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o respecto de la negativa de

---

"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."

<sup>20</sup> **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."



desahogo de pruebas en la averiguación previa, pues la medida cautelar, en general, tiene efectos restitutorios.

67. Ahora bien, en lo que al caso importa, la Primera Sala del Alto Tribunal Constitucional resolvió la contradicción de criterios 85/2018, de donde derivó su jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) *–analizado en el anterior considerando–*, en el sentido de que, **sí cabe la posibilidad de conceder la suspensión en el amparo contra actos de naturaleza omisiva**, en tanto que ello no implica un factor determinante, ya sea para conceder o negar la medida cautelar solicitada; de ahí que, más bien, la naturaleza de los actos *–especialmente los de naturaleza omisiva–*, sí resulta indispensable, pero sobre todo para decidir si el efecto de la suspensión que se llegase a conceder deberá consistir en que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, o bien, **si debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce de sus derechos transgredidos**.

68. A ese respecto, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación añadió que, el amparo provisional pretendido con la suspensión definitiva, también permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio, de tal manera que pueda confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes de la promoción del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, **pues lo jurídicamente relevante es que los efectos de la suspensión puedan actualizarse de momento a momento, de modo que los efectos no coincidan exactamente, agoten o dejen sin materia una eventual sentencia estimatoria**.

69. Para pronta referencia, se cita en su integridad la tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), de título, subtítulo y 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."<sup>21</sup>

**70.** En esa línea de pensamiento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 146/2019, sostuvo que conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos: **a) conservativo (medida conservativa); o b) de tutela anticipada o anticipatoria;** es decir, puede restablecerse al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada), conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo, esto es, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

**71.** En ese precedente, el mismo Tribunal Pleno estableció, que de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General

<sup>21</sup> Tesis publicada el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio de difusión oficial, Décima Época, en su Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286. Registro digital: 2021263.



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.**

**72. Es decir, el amparo provisional que se pretende con la suspensión, únicamente 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, porque ello implicará desbordar los límites de la medida cautelar en el juicio de amparo.**

**73.** Las consideraciones medulares del anterior criterio se plasmaron en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), que establece:

"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 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."<sup>22</sup>

**74.** En resumen, el Máximo Tribunal de Amparo ha desarrollado una amplia doctrina en materia de suspensión del acto reclamado, en donde con base en los estándares constitucionales y convencionales, ha contemplado diversas aristas, entre ellas, **i)** que las medidas cautelares se constituyen como un instrumento jurídico con que se garantiza la efectividad del recurso sencillo; **ii)** que su finalidad es conservar la materia del juicio de amparo 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 con efectos restitutorios; **iii)** que la suspensión se traduce en un amparo provisorio o adelanto provisional, en el que el órgano jurisdiccional debe ponderar la apariencia del buen derecho, el interés social y la posibilidad jurídica y material de otorgarla; **iv)** que actualmente, cabe la posibilidad de conceder la suspensión en el juicio de amparo contra actos de naturaleza omisiva, porque ello no es un factor determinante para otorgar o negar la medida; y, **v)** que la suspensión permite a la persona alcanzar transitoriamente un beneficio, que pueda confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar con lo ocurrido antes o después de la promoción del juicio constitucional.

**75.** Con todo, en esa doctrina jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido especial cuidado, en que no se confundan a las medidas cautelares en el juicio de derechos fundamentales con una verdadera protección constitucional constitutiva de derechos que sólo pudiera obtenerse a través de una resolución estimatoria en el juicio principal, al grado de consumir o dejar sin efectos la materia del amparo, ya que con ello se desnaturalizaría dicha institución jurídica precautoria.

<sup>22</sup> Esa tesis se publicó el viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* de dicho medio de difusión, Décima Época, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, página 9. Registro digital: 2022619.





76. En ese contexto, como se ha venido estudiando desde el apartado considerativo anterior, el Alto Tribunal Constitucional del País fijó puntualmente las bases jurídicas que permiten a los operados jurídicos "**construir la solución a la problemática**" a que se enfrentan; esto es, cuando como en los procesos constitucionales de origen se solicita la suspensión en el juicio de amparo *–provisional o definitiva–*, para el efecto de que los centros universitarios privados y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, **prosigan** con el trámite de expedición del título y cédula de licenciatura, que precisamente es el verdadero cuestionamiento jurídico que subyace en el caso en análisis.

**77. Por lo tanto, como se anticipó al inicio de este apartado, esa interrogante debe responderse en sentido afirmativo**, pues con base en las premisas apuntadas (sic) y considerando las particularidades del caso en estudio, **sí es factible otorgar la medida cautelar en el amparo para constreñir a las autoridades señaladas como responsables, prosigan con el trámite de expedición de título y cédula de licenciatura.**

78. En efecto, debe decirse, **como una cuestión de hecho**, que pueden suscitarse una multiplicidad de eventualidades que, **ante el retraso excesivo e injustificado del trámite de expedición de los documentos profesionales**, se vislumbra una afectación superlativa en la esfera jurídica de la parte quejosa, como pudiera ser en su derecho a la educación o al libre ejercicio de una profesión, tutelados respectivamente por los artículos 3o. y 5o. de la Constitución Mexicana.

79. Por ejemplo, pudiera darse el caso de un inminente despido en algún puesto o función que ya se encuentre desempeñando la parte quejosa por no exhibir a tiempo el título o la cédula profesional; o bien, el riesgo de no ser admitido a algún posgrado en el que, pese a haberse realizado algún pago y ser admitido por acreditar un examen de admisión, no sea posible concretarse ese estudio de especialidad, por no acreditarse que la autoridad educativa correspondiente se encuentre próxima a entregar los documentos relativos o algún documento que avale el estado actual de dicho proceso, como el certificado de estudios.



80. Por lo anterior, este Pleno de Circuito insiste en que deben atenderse los parámetros desarrollados claramente por la Superioridad y, por ende, en casos como los que originaron esta contradicción, debe concederse la suspensión en el juicio de amparo, únicamente para el efecto de conminar a las autoridades responsables a que, con toda la diligencia que amerite el caso, **realicen los actos y gestiones necesarias para que a la brevedad pueda continuar y concluir el procedimiento de expedición de los referidos documentos**, como pudiera ser, verbigracia, la verificación de los requisitos de titulación, autorizaciones requeridas, envío de los comunicados a las áreas pertinentes, de ser el caso otorgar citas al interesado, **expedir una "constancia de avances" en el proceso**, entre otros trámites de naturaleza afín, incluso a través del uso común de las herramientas electrónicas; todo lo cual deberá ser informado y verificado por la persona juzgadora del amparo correspondiente.

81. Es decir, la suspensión no tendrá como efecto que automática e invariablemente se expida el título y la cédula profesional, sino sólo **hacer cesar cualquier omisión, paralización o retraso injustificado en la continuación y resolución del trámite respectivo**.

82. En el entendido de que el otorgamiento de la medida cautelar está desde luego supeditado a que el quejoso acredite su interés jurídico, indiciariamente en la suspensión provisional y con más elementos en la definitiva, a través de datos que evidencien que ha realizado las gestiones necesarias y cumplido con los requisitos mínimos para acceder al referido trámite para la expedición del título y cédula profesional, de conformidad con la normativa aplicable y, según corresponda en cada caso en particular.

83. Lo anterior es posible jurídicamente, porque como se ha visto, 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.

84. Además, la redacción del artículo 147 de la Ley de Amparo, **no limita** los efectos a los preservantes o excepcionalmente restitutorios, sino que al ser



el eje del juicio de amparo la protección de los derechos humanos y sus garantías, lo trascendente es que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se resuelve el juicio en lo principal.

**85.** Esto es, que tenga efectos anticipatorios la suspensión, similares a los de una sentencia provisional, con independencia de que para ello los efectos de la suspensión deban ser preservantes, restitutorios, conservativos o incluso anticipatorios, pues ello dependerá de lo necesario para la protección del derecho humano o garantía y de la apariencia del buen derecho, en relación al cual será proporcional la medida cautelar de la suspensión.

**86. Lo anterior, desde luego, no implica que deje de conservarse la materia del juicio de derechos fundamentales, porque a través de la concesión de la medida suspensiva, en este caso anticipatoria, sus efectos se actualizarán de momento a momento, en tanto que las universidades privadas y las autoridades educativas responsables, en términos generales, sólo se encargarán de realizar con la debida diligencia las gestiones pertinentes para que no se paralice y se agilice el trámite de expedición de documentos profesionales, todo lo cual quedará al prudente escrutinio del o la juzgadora constitucional, según corresponda en cada caso particular; pero se insiste, la medida no será para el efecto de que se expida el título y la cédula de la licenciatura, que es la pretensión fundamental de la persona disconforme, aunque eventualmente ello pudiera acontecer. De ahí que resulte válido afirmar que "los efectos no coincidan exactamente, agoten o dejen sin materia una eventual sentencia estimatoria".**

**87.** Finalmente, es propio aclarar que precisamente por lo antes señalado, con esta medida anticipatoria no se constituye un derecho al interesado, frente al de terceras personas que se encuentran en la misma situación, afectando así al interés social; más bien, a través de la suspensión se evita que las personas sufran una afectación en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, **pero respecto de un derecho ya adquirido, como lo es que a la brevedad y sin dilaciones injustificadas se continúe y concluya el trámite para acceder al título y cédula profesional; por lo que deberá acreditarse ante el órgano jurisdiccional del conocimiento, de manera indiciaria en la suspen-**



**sión provisional y con mayores elementos en la definitiva, según corresponda en cada caso concreto**, que el interesado cumplió con las gestiones y requisitos necesarios para acceder a ese trámite.

**88. Por ello, no se trata de que se "constituya" un derecho humano a través de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, sino su reconocimiento como una obligación impuesta a todas las autoridades del país en términos del artículo 1o. constitucional.**

89. Sirve de apoyo a lo anterior, por su contenido jurídico, el criterio sustentado con este Pleno de Circuito, al resolver la contradicción de criterios 25/2017 (antes contradicción de tesis), de donde se originó la tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/60 A (10a.), que es del siguiente tenor:

"SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNEN OMISSIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, COMO LA FALTA DE RECOLECCIÓN DE BASURA O LA DE NO VERIFICAR SI ALGUNA PERSONA ESTÁ CONTAMINANDO EL ENTORNO, PROCEDE OTORGAR ESA MEDIDA CAUTELAR SI SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DEL DERECHO AFECTADO CON AQUÉLLAS, SIEMPRE Y CUANDO NO SE SIGA PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL NI SE CONTRAVENGAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO, SIN QUE ELLO CONSTITUYA UN DERECHO EN FAVOR DEL QUEJOSO. La sola circunstancia de que se reclame una omisión, es insuficiente para negar la suspensión solicitada, pues debe atenderse al caso particular y analizar si aparece de manera verosímil la existencia del derecho alegado (apariencia del buen derecho) y que por un cálculo de probabilidades pueda preverse que en la sentencia de amparo se declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, a manera de una hipótesis que puede comprobarse con los medios de convicción que se alleguen durante el juicio, en cuyo caso procederá la concesión de la medida cautelar si no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público y se otorga la garantía correspondiente si se afectan derechos de tercero sin que ello constituya un derecho en favor del quejoso, ya que derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la institución de la suspensión busca evitar que las personas sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto mediante el restablecimiento provisional del



derecho transgredido, en términos del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, lo que no implica que se resuelvan cuestiones propiamente de fondo, sino evitar provisionalmente un perjuicio a los gobernados, por lo cual atendiendo a cada caso concreto podrá concederse la medida cautelar y, de resultar jurídica y materialmente factible, restablecer de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada, sin importar si implica un hacer o un no hacer, como acontece tratándose de las omisiones, por ejemplo la afectación al medio ambiente, el cual se vería perjudicado por la omisión atribuida a la autoridad encargada de la recolección de basura de cumplir con su obligación o por no verificar las autoridades ambientales si alguna persona está contaminando el entorno." <sup>23</sup>

**90. OCTAVO.—Criterio que debe prevalecer.** Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, plasmado en el considerando que antecede, cuya parte medular se cita a continuación:

**91.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que, **sí procede la suspensión** para el efecto de que los centros universitarios privados y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, realicen los actos y gestiones necesarias para que, a la brevedad, pueda continuar y concluir el procedimiento de expedición **del título y cédula profesional**, lo cual deberá ser informado y verificado por la persona juzgadora del amparo correspondiente. Sin que ello implique que, automática e invariablemente se expidan esos documentos, sino sólo hacer que cese cualquier omisión, paralización o retraso injustificado en la continuación y resolución del trámite respectivo, siempre y cuando la parte quejosa acredite su interés jurídico, indiciariamente en la suspensión provisional y con más elementos en la definitiva, a través de datos que evidencien que ha cumplido con los requisitos mínimos para acceder al referido trámite, de conformidad con la normativa aplicable y, según corresponda en cada caso en particular. Lo anterior, puesto que resulta material y jurídicamente posible el otorgamiento de esa medida cautelar, **en la medida**

<sup>23</sup> Esta tesis se publicó el viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta* del mismo medio de difusión oficial, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, Tomo III, página 1710. Registro digital: 2019037.



**de que los efectos suspensorios pueden actualizarse momento a momento**, de modo que no se agota ni deja sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, sin que ello constituya un derecho en favor de la parte quejosa.

**92.** Por lo anteriormente expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Existe (sic) contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Es parcialmente improcedente la contradicción de criterios, en términos del considerando sexto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, de conformidad con el considerando séptimo de esta sentencia.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, cuyo extracto se plasma en el considerando séptimo de esta sentencia.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por **unanidad de siete votos** de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado, así como de los Magistrados Jesús de Ávila Huerta, René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza, y Moisés Muñoz Padilla, presidente del Pleno y ponente.

La Magistrada y los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50<sup>24</sup> del

<sup>24</sup> **"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."



Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y el diverso Acuerdo 1/2022 que lo reformó; así como en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, José Francisco Gutiérrez Sandoval, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/24 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de criterios, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en esta misma página.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 204/2009, P./J. 15/96 y 2a./J. 5/93 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, diciembre de 2009, página 315 y III, abril de 1996, página 16 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.) y 1a./J. 15/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 31, Tomo I, junio de 2016, página 672 y 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1008, con números de registro digital: 2011829 y 2017642, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS Y LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, REALICEN LOS ACTOS Y GESTIONES NE-**



## **CESARIAS PARA CONTINUAR Y CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO DE EXPEDICIÓN DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL, SIN QUE ELLO IMPLIQUE LA ENTREGA DE ESOS DOCUMENTOS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes decidieron de manera diferente al analizar si en caso de otorgarse la suspensión, para el efecto de que los centros universitarios y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco continúen con el trámite de expedición del título y la cédula profesional, implicaría o no dejar sin materia el juicio de amparo en lo principal. Con base en el resultado obtenido, un Tribunal Colegiado negó la medida cautelar solicitada, mientras que el otro órgano jurisdiccional la concedió.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que sí procede conceder la suspensión para el efecto de que los centros universitarios privados y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, realicen los actos y gestiones necesarias para que, a la brevedad, continúen y concluyan el procedimiento de expedición del título y de la cédula profesional, lo cual deberá ser informado y verificado por la persona juzgadora del amparo correspondiente; sin que ello implique que automática e invariablemente se expidan esos documentos, sino sólo hacer que cese cualquier omisión, paralización o retraso injustificado en la continuación y resolución del trámite respectivo.

Justificación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una amplia doctrina en materia de suspensión del acto reclamado, en donde con base en los estándares constitucionales y convencionales, ha contemplado diversas aristas, entre ellas: i) que las medidas cautelares se constituyen como un instrumento jurídico con el que se garantiza la efectividad del recurso sencillo; ii) que su finalidad es conservar la materia del juicio de amparo 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 con efectos restitutorios; iii) que la suspensión se traduce en un amparo provisorio, en el que el órgano jurisdiccional debe ponderar la apariencia del buen derecho, el interés social y la posibilidad jurídica y material de otorgarla; iv) que existe la posibilidad





de conceder la suspensión en el amparo contra actos de naturaleza omisiva, porque ello no es un factor determinante para otorgar o negar la medida; y, v) que a través de la suspensión se permita a la persona alcanzar transitoriamente un beneficio, que pueda confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar con lo ocurrido antes o después de la promoción del juicio constitucional. En esa lógica, el Alto Tribunal del País ha tenido especial cuidado, principalmente en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) de la Primera Sala, en aclarar que no debe confundirse a las medidas cautelares con una genuina protección constitucional constitutiva de derechos que sólo pudiera obtenerse a través de una resolución estimatoria en el juicio principal, al grado de consumir o dejar sin efectos la materia del amparo, ya que con ello se desnaturalizaría dicha institución jurídica precautoria. En términos de las apuntadas bases jurídicas, este Pleno de Circuito determina que sí procede conceder la suspensión para el efecto de que los centros universitarios privados y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, realicen los actos y gestiones necesarias para que, a la brevedad, continúen y concluyan el procedimiento de expedición del título y de la cédula profesional; sin que ello implique que automática e invariablemente se expidan esos documentos, sino únicamente hacer que cese cualquier omisión, paralización o retraso injustificado en la continuación y resolución del trámite respectivo, en el entendido de que el otorgamiento de esa medida cautelar se encuentra supeditado a que la parte quejosa acredite su interés jurídico, indiciariamente en la suspensión provisional y con más elementos en la definitiva, a través de datos que evidencien que ha cumplido con los requisitos mínimos para acceder al referido trámite, de conformidad con la normativa aplicable y según corresponda en cada caso en particular. Sin que lo anterior implique que deje de conservarse la materia del juicio de derechos fundamentales, porque a través de la concesión de la medida suspensiva anticipatoria, sus efectos se actualizarán de momento a momento a través de cada trámite o avance que se realice. Finalmente, la suspensión tampoco tendrá el alcance de constituir un derecho al interesado, frente al de terceras personas que se encuentran en la misma situación, afectando así al interés social; más bien, a través de la suspensión se evita que las personas sufran una afectación en su esfera jurídica mientras se resuelve el



fondo del asunto, pero respecto de un derecho ya adquirido, se insiste, luego de haberse cumplimentado los requisitos para acceder al título y a la cédula profesional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.  
PC.III.A. J/24 A (11a.)

Contradicción de criterios 11/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 24 de octubre de 2022. Unanimidad de siete votos de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado y de los Magistrados Jesús de Ávila Huerta, René Olvera Gamboa, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, Oscar Hernández Peraza y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Moisés Muñoz Padilla. Secretario: Carlos Abraham Domínguez Montero.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 264/2022, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 349/2018.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA." citada, aparece 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 I, diciembre de 2019, página 286, con número de registro digital: 2021263.

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 criterios 11/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIA, AUTORIZACIÓN O PERMISO PARA URBANIZAR, DEMOLER Y EDIFICAR UNA NUEVA OBRA, CUANDO DICHS ACTOS SE RECLAMAN COMO UNA INMINENTE CONSECUENCIA DEL DICTAMEN DE TRAZOS, USOS Y DESTINOS, AUTORIZADO A UN TERCERO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 15/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO,  
CUARTO Y SÉPTIMO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL TERCER CIRCUITO. 28 DE NOVIEMBRE DE 2022. MAYO-  
RÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ROBERTO  
CHARCAS LEÓN, RENÉ OLVERA GAMBOA, OSCAR HERNÁN-  
DEZ PERAZA Y JACOB TRONCOSO ÁVILA. DISIDENTES: SIL-  
VIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO, JESÚS DE ÁVILA HUERTA Y  
MOISÉS MUÑOZ PADILLA. EL MAGISTRADO JESÚS DE ÁVILA  
HUERTA FORMULÓ VOTO PARTICULAR AL QUE SE ADHIRIE-  
RON LOS MAGISTRADOS SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO Y  
MOISÉS MUÑOZ PADILLA. PONENTE: ROBERTO CHARCAS  
LEÓN. SECRETARIOS: SERGIO MUNGUÍA ROJAS Y CARLOS  
ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión ordinaria (virtual) correspondiente al **veintiocho de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de criterios **15/2022**, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Séptimo, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental 1/2013; los recursos de queja 133/2019, 358/2019 y 220/2021; y, el recurso de queja 90/2021, de sus respectivos índices; y,

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.**



2. Por escrito con fecha de presentación de quince de julio de dos mil veintidós, firmado por \*\*\*\*\* , como apoderado general para pleitos y cobranzas de la empresa \*\*\*\*\* , **Sociedad Anónima de Capital Variable**, ostentándose como parte tercera interesada dentro de los autos de los recursos de queja 133/2019, 358/2019 y 220/2021, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, **denunció una posible contradicción de criterios** entre los sustentados por ese órgano jurisdiccional en los referidos asuntos y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental 1/2013, frente al sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al fallar la queja 90/2021.

### 3. SEGUNDO.—**Admisión de la contradicción de criterios.**

4. Mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veintidós, la presidencia de este Pleno de Circuito tuvo por recibida la denuncia respectiva, admitiéndola a trámite con el número de expediente de contradicción de criterios **15/2022** (anteriormente contradicción de tesis), de conformidad con los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en congruencia con el numeral 9o. del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto, en la misma determinación, se fijó como posible punto de contradicción el señalado en la denuncia respectiva, a saber:

"Establecer si el otorgamiento de permisos y licencias para la demolición de un inmueble y consecuente construcción de uno nuevo, constituyen o no actos futuros de realización inminente que derivan del dictamen de trazos emitidos en cumplimiento de una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo y, dependiendo del resultado que se obtenga, decidir sobre la procedencia o no de la suspensión en el amparo relativo."

### 5. SEGUNDO.—**Trámite, turno de la contradicción de criterios y modalidad de sesión.**



6. Mediante proveído de treinta de agosto de dos mil veintidós, se recibieron diversas comunicaciones del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en las que se acompañaron las resoluciones recurridas y las ejecutorias que recayeron en los recursos de queja 133/2019, 358/2019 y 220/2021 y, asimismo, la Magistrada presidenta de ese tribunal informó que el criterio sostenido en dichos asuntos seguía vigente.

7. De igual manera, en el propio acuerdo de presidencia se tuvo al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando por oficio \*\*\*\*\* , que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos, tanto en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, como en los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, **no** se advirtió la existencia de algún asunto que guardara relación con la temática que aquí se plantea.

8. Posteriormente, mediante acuerdo de nueve de septiembre del año en curso, se tuvo a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remitiendo la ejecutoria dictada en el recurso de revisión incidental 1/2013 y a la presidencia de su homólogo Séptimo Tribunal Colegiado, la resolución recurrida y ejecutoria que recayó en la queja 90/2021. De igual manera, dichos órganos jurisdiccionales informaron que el criterio sustentado en esos asuntos se mantenía vigente.

9. **Turno.** Finalmente, mediante proveído de **veintisiete de septiembre de dos mil veintidós**, se recibió el comunicado del Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, copia autorizada de la resolución recurrida dentro del recurso de revisión incidental 1/2013; y, consecuentemente, al verificarse que el asunto se encontraba debidamente integrado, se ordenó su turno al **Magistrado Roberto Charcas León, adscrito al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, para que procediera a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, dentro del término previsto en el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.



**10. Sesión virtual.** Este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sesionará y resolverá el presente asunto de conformidad con el "ACUERDO GENERAL DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE ABROGA LOS ACUERDOS DE CONTINGENCIA POR COVID-19 Y REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS Y SOLUCIONES DIGITALES COMO EJES RECTORES DEL NUEVO ESQUEMA DE TRABAJO EN LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PROPIO CONSEJO.", punto "Cuarto", artículo 30, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en sesión extraordinaria de trece de octubre de dos mil veintidós, que disponen:

"CUARTO.—Se reforman los artículos 2, fracciones II, XII a XIV, XX, XXV y XXXI; 3; 4; 9; 10, párrafo primero; 12, párrafo primero; 22; 23; 24; 26; 27, párrafos primero y último; 28, fracción XI; 30; 31, párrafos primero y quinto; 33; 36, párrafos segundo y tercero; 37; 40; 61, párrafo segundo; 62, párrafo primero y fracción I; 64, párrafo tercero; la denominación del capítulo séptimo; 68, párrafo primero; 69; 70; la denominación del capítulo octavo; 71; 72; 76, último párrafo; 80; 81; 82; 84, último párrafo; 85; 89 último párrafo; 91, último párrafo; 92, párrafo segundo; 95, último párrafo; la denominación del capítulo décimo primero; 101, párrafo primero; 107, párrafo primero; 109; 111, párrafo segundo; y 113; y se adicionan las fracciones VI Bis, XI Bis, XX Bis y XXXI Bis al artículo 2; las fracciones XI y XII al artículo 3; un último párrafo al artículo 14; los artículos 26 Bis; 26 Ter; 41 Bis; 72 Bis; 72 Ter; 77 Bis; 78 Bis; 78 Ter; y se deroga el último párrafo del artículo 28 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, para quedar como sigue:

"... Artículo 30. Los Tribunales Colegiados y los Plenos Regionales podrán celebrar sesiones utilizando el Sistema Electrónico del CJF que permita la celebración de videoconferencias, para lo cual deberán atender en lo que corresponda a lo previsto en el presente Acuerdo y en el Anexo Técnico. Con independencia de la solución digital utilizada, en lo relativo a los lineamientos que regulan las sesiones resulta aplicable lo señalado en los Acuerdos Generales 16/2009 y 8/2015; salvo por lo que hace a la presencia física de sus participantes y del



público quienes participarán virtualmente en la sesión de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo y su anexo. ..."

11. Además, con fundamento en el artículo 30 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite del expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

#### CONSIDERANDO:

#### 12. PRIMERO.—**Competencia.**

13. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo primero transitorio<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite y resolución del presente asunto se rige por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, en relación con el artículo 9o. del

<sup>1</sup> **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, de conformidad con los Acuerdos Generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal." (DOF 07/06/2021)

<sup>2</sup> **Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales." (DOF 11/03/2021)



Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por distintos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

14. Asimismo, se surte la competencia de este Pleno para conocer de la presente contradicción de criterios, conforme a lo dispuesto en el punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación", cuya parte conducente establece lo siguiente:

**"Primera.** En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta en tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable."<sup>3</sup>

#### 15. SEGUNDO.—**Legitimación.**

16. La denuncia de la contradicción de criterios de que se trata, proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>4</sup> puesto que fue formulada por una de las partes de donde derivan los recursos de queja que propiciaron la presente denuncia, esto es, por la

<sup>3</sup> Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>4</sup> Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...





representación de la persona moral \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, quien figuró como parte tercera interesada en los juicios de amparo que originaron los recursos de queja 133/2019, 358/2019 y 220/2021, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, materia de esta contradicción.

#### 17. TERCERO.—**Criterios contendientes.**

18. Por cuestión de orden, resulta oportuno dar a conocer el contexto de los asuntos que participan en esta divergencia de criterios, así como los antecedentes y consideraciones de las ejecutorias que forman parte de esta divergencia de criterios.

19. Lo anterior, en el entendido de que, únicamente los asuntos resueltos por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, tienen su origen en los mismos antecedentes; no así el diverso sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, lo cual se abordará de manera pormenorizada en los siguientes párrafos.

#### • **Contexto de los asuntos.**

- Mediante sentencia definitiva dictada por la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se ordenó emitir un dictamen de trazo, uso y destinos específicos, para modificar el **espacio verde, abierto y recreativo**, al diverso uso **mixto distrital intensidad alta (MD-4)**, respecto del predio ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , en el Municipio de Zapopan, Jalisco.

- Esa resolución fue confirmada mediante sentencia dictada por el Pleno el Tribunal de Justicia Administrativa, dentro del expediente de apelación \*\*\*\*\* .

---

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron." (Artículo reformado DOF 17-06-2016, 20-05-2021, 07-06-2021)



- En cumplimiento a esa determinación, el director de Ordenamiento de Territorio de Zapopan, Jalisco, emitió el dictamen de trazo, uso y destinos específicos (expediente \*\*\*\*\*), mediante el cual autorizó el diverso uso **mixto distrital intensidad alta (MD-4)**, respecto del predio en cuestión.

- **Con base en lo anterior, terceras personas iniciaron procedimientos ante el Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, con el propósito de obtener autorizaciones y/o permisos, para demoler, urbanizar y construir en las áreas indicadas en el dictamen relativo.**

- En ese contexto, los condominios de la zona y sus habitantes, promovieron sendos juicios de amparo, en contra del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, de quien se reclamó la sentencia de apelación dictada en el expediente \*\*\*\*\* , así como las consecuencias jurídicas de esa resolución, reprochadas al director de Ordenamiento de Territorio y al Ayuntamiento Constitucional, ambas autoridades del Municipio de Zapopan, Jalisco; lo anterior, además, por no llamarlos al procedimiento como terceros interesados.

- **En ese contexto** se presentaron los problemas jurídicos que dieron origen a los asuntos, materia de esta contradicción de criterios, los cuales serán relatados y analizados en los párrafos subsecuentes.

**Primera postura jurídica: Sentencia dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 133/2019.**

- **Juicio de amparo.** El conocimiento de este asunto le correspondió al Juez Decimocuarto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* , quien pese a haberse declarado impedido para conocer del asunto, por encontrarse en el supuesto previsto en la fracción VII del artículo 51 de la Ley de Amparo, consideró que no se estaba en el supuesto prohibitivo para proveer sobre la suspensión de los actos reclamados, por lo que en el incidente de suspensión relativo decidió otorgar provisionalmente la medida cautelar solicitada, para los siguientes efectos:



"... para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan, particularmente para que se detengan las consecuencias de los actos reclamados, es decir, que se suspenda el cumplimiento de las resoluciones dictadas dentro del expediente \*\*\*\*\* del índice de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y del recurso de apelación \*\*\*\*\* del Pleno de dicho tribunal, así como los actos que de ellas se hayan derivado.

"Esto es, no se otorgue ni se emita algún tipo de venia, licencia o autorización con sustento en las sentencias reclamadas; tampoco, apoyado en el dictamen de trazo, usos y destinos expediente \*\*\*\*\*, se lleve a cabo obra urbanística en el 'club' del fraccionamiento "\*\*\*\*\*" (\*\*\*\*\*), ubicado en \*\*\*\*\*, que se encuentra dentro de la acción urbanística denominada \*\*\*\*\* en el Municipio de Zapopan, Jalisco y no se modifique el uso de suelo que contempla el plan parcial bajo la simbología \*\*\*\*\*."

• **Recurso de queja.** Inconforme con la decisión, la tercera interesada \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de queja, el cual fue admitido a trámite bajo el número de expediente **133/2019**, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; y, una vez agotada la instrucción, el asunto se resolvió en sesión de **veintiséis de marzo de dos mil diecinueve**,<sup>5</sup> a cuyo efecto se declaró fundado el recurso interpuesto y, consecuentemente, se negó la suspensión solicitada.

• **Fundamentos jurídicos.** Para resolver en ese sentido, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:

• Consideró que, contrario a lo alegado por el disconforme, el Juez de Distrito sí se encontraba en posibilidad de proveer sobre la suspensión, por ubicar-

<sup>5</sup> El asunto se resolvió por unanimidad de votos de la Magistrada Lucila Castelán, así como de los Magistrados Marcos García José y Roberto Charcas León, este último con voto concurrente respecto de algunas consideraciones.



se en el caso de excepción previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, que dispone que quien se excusa deberá, en su caso, proveer sobre la suspensión.

- Por otro lado, el órgano jurisdiccional declaró fundados los diversos agravios, relacionados con la aplicación de la eficacia refleja de la cosa juzgada, porque la diversa suspensión definitiva declarada en un diverso expediente de amparo indirecto (\*\*\*\*\*), impactó la materia de la suspensión en el diverso amparo que originó el recurso de queja 133/2019 (materia de la denuncia de contradicción), pues de concederse, existirían dos resoluciones que se anularían entre sí, en tanto que la primera ordena que el dictamen de trazos, usos y destinos siga surtiendo sus efectos jurídicos y validez ante cualquier órgano o dependencia y, en la otra, se concedió la suspensión para que dicho dictamen deje de surtir efectos legales; y, además, se basó en un precedente del Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, en el que había resuelto el recurso de queja 97/2019, revocando la suspensión provisional otorgada en un asunto de la misma naturaleza.

- Para justificar esa calificación, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito valoró las copias certificadas de las constancias que integraron el sumario de origen número 517/2019, a saber: i) el juicio de nulidad \*\*\*\*\*; ii) la resolución de diez de abril de dos mil catorce dictada por la Cuarta Sala del Tribunal de los (sic) Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco, iii) así como la diversa que la confirmó dictada por el Pleno de dicho Tribunal Administrativo, al resolver el recurso de apelación \*\*\*\*\*; iv) el dictamen que en cumplimiento a la anterior determinación emitió el director de Ordenamiento del Territorio del Ayuntamiento de Zapopan, con número de expediente \*\*\*\*\* , de dos de diciembre de dos mil quince otorgado en favor de la tercera interesada en el juicio de amparo.

- Con base en el contenido de esa información, el órgano jurisdiccional indicó que el propio Juez Decimocuarto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, previamente había conocido del asunto y, así, mediante resolución de diez de enero de dos mil diecinueve, en una parte negó la suspensión definitiva y en el resto la concedió, para los efectos siguientes:

"i. Las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, esto, es si a la fecha no ha acontecido, no se ejecute jurídica ni materialmente la re-



solución que revoque el dictamen de trazo, usos y destinos específicos que se identifican como \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil quince, expedido a favor de la quejosa por parte de la Dirección de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Zapopan, Jalisco.

"En otras palabras, no se deje sin efectos el referido dictamen, con la finalidad de que éste siga surtiendo sus efectos y validez, para todos los fines que se encuentren relacionados con dicho documento ante cualesquier órgano o dependencia.

"Lo anterior, hasta en tanto se reciba la notificación de la sentencia ejecutoriada en el juicio principal de donde deriva el incidente de suspensión en el que se actúa.

"La presente medida suspensiva se concede con las más amplias facultades que la ley concede al suscrito y para conservar la materia del juicio de amparo ..."

• No obstante –acotó el órgano colegiado–, el mismo juzgador constitucional, después de integrar la litis y fijar la materia de la suspensión, en la resolución recurrida en la queja –materia de esta contradicción–, consideró colmados los requisitos de procedencia previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, para luego establecer que no resultaba obstáculo para el otorgamiento de la medida cautelar, que en el diverso incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 1506/2018, se hubiera concedido la suspensión definitiva para que siguiera surtiendo sus efectos y validez el dictamen de trazos, usos y destinos específicos del expediente \*\*\*\*\* , de dos de diciembre de dos mil quince, porque:

– Esa suspensión derivó de la presunción de certeza del acto reclamado por falta de informe previo, pero que posteriormente la autoridad omisa, por conducto del síndico del Ayuntamiento de Zapopan, rindió su informe justificado, en el que manifestó la inexistencia de alguna resolución que haya ordenado dejar sin efectos el aludido dictamen de trazos; por lo que, en consecuencia, aquella medida cautelar ya no tiene materia; y

– La suspensión del acto reclamado, por ser una medida cautelar, se rige por el principio de variabilidad, es decir, no constituye cosa juzgada y puede ser modificada cuando cambien los supuestos en que se sustenta tal determinación.



- Al respecto, el Tribunal Colegiado contendiente declaró ilegal lo anterior, en lo medular, por considerar que la decisión asumida por el mismo juzgador federal en el incidente de suspensión 1506/2018 de su índice, no puede ser desconocida ni declarada sin materia, con base en un informe de las autoridades, porque ese documento no fue valorado como base para otorgar aquella medida cautelar, precisamente porque fue rendido con posterioridad al dictado de la interlocutoria respectiva, a lo que se suma que si bien, la suspensión puede ser objeto de modificación o revocación por hechos supervinientes, aunque para ello se requiere la tramitación del incidente a que alude el artículo 154 de la Ley de Amparo, lo cual no ocurrió y tampoco, que el otorgamiento de la medida precautoria relativa hubiese sido objeto de impugnación a través del recurso procedente.

- Que, por tanto, resultaba ilegal que, para sustentar su decisión, el Juez de Distrito hubiera establecido que la suspensión definitiva otorgada en aquel diverso juicio quedó sin materia y, por ende, no se opone a la solicitada en el nuevo asunto sometido a su jurisdicción; y, en consecuencia estableció que: "no es jurídicamente procedente otorgar la suspensión provisional aquí peticionada, ya que de lo contrario se afectaría el interés público de que no se desatiendan resoluciones anteriores que concedieron la suspensión definitiva con relación a las mismas resoluciones de un Tribunal Contencioso Administrativo."

- Posteriormente, el Tribunal Colegiado consideró fundados los planteamientos del recurrente, por estimar que **el otorgamiento de permisos o licencias para la demolición de inmueble y el inicio de la construcción de uno nuevo, no se trata de actos futuros de realización inminente que deriven necesaria y directamente del dictamen de trazos emitido en cumplimiento de la sentencia emitida por la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en el juicio contencioso administrativo del que conoció.**

- Lo anterior, en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93<sup>6</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la cual

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO." Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12. Con número de registro digital: 206395.



estableció que, por regla general, tratándose de la suspensión provisional, el juzgador debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos y que existe peligro inminente de que se ejecuten en perjuicio de la parte quejosa, ya que en esa etapa procesal los únicos elementos con los que se cuenta son las manifestaciones que en ese sentido vierte el quejoso bajo protesta de decir verdad.

- Sin embargo –acotó el Cuarto Tribunal Colegiado–, esa regla general, admite supuestos de excepción, como sucede en casos como éste, en los que sí existen datos fehacientes que permiten dilucidar objetivamente la inminencia o no de la ejecución de los actos reclamados y, sobre todo, si conociendo el sentido y alcance de esos actos se puede establecer cuáles serán sus consecuencias inmediatas.

- Al respecto, indicó que la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo había constreñido a la autoridad municipal a emitir un nuevo dictamen de trazos, usos y destinos en sentido procedente o compatible con el uso de suelo solicitado por los actores, es decir, que determine procedente el uso mixto distrital con la intensidad que resulta aplicable conforme a la norma por vialidad con potencial de desarrollo (CUS MAX), únicamente respecto del predio ubicado en \*\*\*\*\* , esquina con \*\*\*\*\* , entre esa y la \*\*\*\*\* , en el \*\*\*\*\* , en Zapopan, Jalisco, precisando incluso que "la autoridad estará en plena aptitud de emitir de manera condicionada su autorización, al acatamiento y acreditación de los requerimientos y directrices establecidos en la legislación aplicable".

- **De lo que se obtiene que dentro de los efectos del referido fallo no se encuentra necesaria y automáticamente, el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para que se lleve a cabo la demolición del inmueble a que alude la parte quejosa, ni el inicio de una nueva obra de edificación en el mismo lugar;** máxime si en cuenta se tiene que para el otorgamiento de las licencias de demolición y/o edificación, se requiere no sólo del aludido dictamen de trazos, usos y destinos, sino de que primero se formule una solicitud y se cumplan otros requisitos marcados por el Código Urbano del Estado y el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, cuya falta de observancia puede, incluso, dar lugar a que las licencias sean negadas.



- Consecuentemente, las aludidas licencias o permisos de demolición y/o edificación no forman parte del cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio de origen, ni constituyen actos de realización inminente; lo que corrobora la improcedencia de la suspensión provisional solicitada, misma que debe sustentarse, antes que nada, en la naturaleza de la violación alegada, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En los mismos términos se pronunció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, respecto a los diversos asuntos que forman parte del primer posicionamiento jurídico de esta contradicción de criterios, esto es, al decidir sobre los recursos de queja 358/2019 y 220/2021, los cuales derivan de los mismos supuestos fácticos y elementos jurídicos.

**Segunda postura jurídica: Sentencia dictada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 90/2021.**

**Juicio de amparo.** De este asunto, promovido por uno de los condominios del fraccionamiento \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado, le tocó conocer al Juzgado Decimocuarto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con el número de expediente 2700/2019; en donde, previo requerimiento, en auto de quince de enero de dos mil veinte, se tuvo por admitida la demanda relativa.

- Inconforme con lo anterior, la parte tercera interesada, interpuso recurso de queja, por conducto de su autorizado. En proveído de seis de febrero siguiente, se ordenó la suspensión del procedimiento, hasta que se resolviera el recurso de queja antes mencionado.

- Una vez concluido el anterior remedio procesal, mediante proveído de cinco de abril de dos mil veintiuno, se levantó la suspensión del juicio de amparo, se fijó hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional, se le requirió a las autoridades responsables para que rindieran sus informes con justificación y se ordenó la apertura del incidente de suspensión y en auto de esa misma fecha, el Juez de amparo concedió la medida cautelar solicitada, "... para





el efecto de que con sustento en las consecuencias jurídicas de la sentencia dictada en el expediente \*\*\*\*\* , entre ellos el dictamen que ahí se ordenó emitir, se puedan iniciar los procedimientos administrativos por los terceros interesados tendientes a la obtención de licencias de demolición, urbanización y construcción, pero no se emita resolución final a dichos procedimientos, a la postre aquellos que tengan que ver con el bien inmueble ubicado en: ... en el Municipio de Zapopan, Jalisco."

• **Recurso de queja.** No conforme con lo anterior, la tercera interesada \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representación, interpuso recurso de queja, el que le fuera asignado al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, admitiéndolo a trámite bajo el número de expediente **90/2021**. Una vez concluidos los trámites procesales correspondientes, el asunto se resolvió en sesión de **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**,<sup>7</sup> a cuyo efecto se declaró infundado el recurso, se confirmó la resolución recurrida y, consecuentemente, se concedió la suspensión solicitada.

• **Fundamentos jurídicos.** Para resolver en ese sentido, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:

• En principio, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito **declaró ineficaces** los argumentos de la parte disconforme, relacionados con la eficacia refleja de la cosa juzgada, por virtud de una diversa interlocutoria dictada por el propio Juzgado de Distrito, en el diverso expediente 1506/2018, mediante la cual concedió en definitiva la suspensión en el amparo "para que no dejara de surtir efectos y validez el dictamen de referencia para todos los fines que se encuentren relacionados con dichos documentos ante cualquier órgano o dependencia ... ". Y que, por tanto, si en el juicio de origen (2700/2019), se otorgó la suspensión provisional, vinculando a las responsables para que se abstuvieran de expedir las licencias de construcción, demolición y urbanización, en lo que se haya

<sup>7</sup> El asunto se resolvió por unanimidad de votos de la Magistrada Claudia Mavel Curiel López, del Magistrado Moisés Muñoz Padilla y de la licenciada Arling Joahkasta López Camacho, secretaria de tribunal en funciones de Magistrada de Circuito.



utilizado el dictamen de referencia como documento habilitante, generaría en consecuencia la colisión de suspensiones.

- Para calificar de ineficaces esos argumentos, el Tribunal Colegiado con-  
tendiente, luego de relacionar los antecedentes del caso, expuso que la suspen-  
sión definitiva de los actos reclamados en el juicio de amparo 1506/2018, fue  
otorgada para el efecto de que las autoridades responsables no ejecutaran ni  
jurídica ni materialmente la resolución que revocara el dictamen de trazos, usos  
y destinos específicos que se identifica como \*\*\*\*\* de dos de diciembre de  
dos mil quince, expedido en favor de \*\*\*\*\* , esto es, para que ese dictamen  
continuara surtiendo sus efectos para todos los fines relacionados con ese do-  
cumento ante cualquier órgano o dependencia.

- Que, por tanto, no se advertía alguna colisión en cuanto a los efectos de  
las medidas cautelares, por lo siguiente:

"En ese sentido, es claro que si la suspensión peticionada por la parte  
quejosa, en el juicio de amparo indirecto que nos ocupa (2700/2019) fue preci-  
samente para que las responsables del Ayuntamiento Constitucional de Zapop-  
pan, continuaran con todos los trámites administrativos iniciados con sustento  
en el aludido dictamen para demoler, urbanizar y/o construir en el predio ubicado en  
... en el Municipio de Zapopan, Jalisco, pero se abstuvieran de emitir cualquier  
venia o autorización para tal efecto, o para el caso de que ello hubiere aconte-  
cido (emitido licencias), entonces para que se dejaran temporalmente sin efec-  
tos las licencias de demolición, urbanización o construcción respectivas, no  
puede sino concluirse que ello no contraviene o colisiona con los efectos para  
los cuales fueron paralizados los actos reprochados en el juicio de amparo indi-  
recto 1506/2018 del índice del Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materias  
Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en  
Zapopan."

- Que, además:

"... mientras que en aquel sumario (1506/2018) se ponderó que la medida  
cautelar era para que las responsables no ejecutaran jurídica ni materialmente  
la resolución que revocara el dictamen de trazos, usos y destinos específicos  
que se identifica como \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil quince, expe-



dido a favor de \*\*\*\*\* esto es, para que continuara surtiendo sus efectos para todos los fines legales para el que fue (sic) expedido y que, como se dijo, su contenido arroja que se emitió 'para los efectos legales de documentos o actos que requieran esta información'; en el caso que nos ocupa, la paralización era con el objeto de que se continuara con todos los trámites administrativos iniciados con sustento en el aludido dictamen para demoler, urbanizar y/o construir en el predio en conflicto, pero absteniéndose de emitir cualquier venia o autorización para tal efecto, o bien, en caso de haber tenido verificativo lo antedicho, para que se dejaran temporalmente sin efectos las licencias respectivas.

"Esto es, que con la medida otorgada a la hoy parte quejosa, opuesto a lo señalado por la moral recurrente, no se privan los efectos del dictamen de trazos, usos y destinos \*\*\*\*\*, de dos de diciembre de dos mil quince, ya que la paralización que gestiona tiene por objetivo permitir que se continúen desarrollando los procedimientos administrativos derivados de ese dictamen, tendente a la emisión de licencias, permisos, venias y/o autorizaciones de demolición, urbanización o construcción respecto del inmueble ubicado en ... en el Municipio de Zapopan, Jalisco, pero sin que se dicte la resolución definitiva autorizándolas.

"Es decir, con ello de ninguna manera se trastoca la suspensión definitiva que al efecto le fue otorgada a la tercera interesada en el juicio de amparo indirecto 1506/2018 del índice del juzgado de origen, al no tener los alcances que pretende darle la empresa recurrente, pues tratan sobre aspectos distintos una y otra de las medidas paralizadoras de que se habla."

- Dicho de otro modo –explicó el órgano jurisdiccional–, los efectos para los cuales se pidió la suspensión provisional por parte de la solicitante del amparo, no se contraponen de forma directa a lo determinado sobre el particular en el diverso juicio 1506/2018 del índice del juzgado del conocimiento, pues de ninguna forma implicaría que se desatienda la existencia de dicha medida cautelar, porque la concedida en el juicio de que se habla, sólo tiene por efectos que el dictamen \*\*\*\*\*, de dos de diciembre de dos mil quince, continúe vigente y surtiendo sus efectos legales, que de su propio contenido son "para los efectos legales de documentos o actos que requieran esta información"; mientras que la pretensión de la justiciable es que los procedimientos para otorgar las licencias, venias, permisos o similares para demoler, urbanizar y/o construir en el predio ubicado en el Municipio de Zapopan, Jalisco, continúen su trámite, pero no se resuelva en definitiva sobre el otorgamiento. De ahí que:



"... la medida pretendida en el sumario a que este toca se refiere, no implica que el dictamen indicado quede insubsistente o carezca de validez, como tampoco que lo decidido en el incidente de suspensión 1506/2018, se desacate, dado que, se insiste, aquella suspensión implica que no se ejecute jurídica ni materialmente resolución alguna que revoque el dictamen de trazo, usos y destinos específicos que se identifican como \*\*\*\*\*, en tanto que la medida cautelar que nos ocupa, conlleva que los procedimientos administrativos relativos al otorgamiento de las licencias para demoler, urbanizar y/o construir en el predio defendido, continúen por su cauce legal, pero sin que se dicte la resolución definitiva en aquéllos, todo lo cual permite mantener viva la materia de los reclamos vertidos en el libelo original."

- Al respecto, el órgano jurisdiccional hizo la siguiente aclaración:

"... que la legalidad del dictamen es materia del fondo propio de la sentencia, de modo que no se desentiende de los efectos de la suspensión concedida en el juicio de amparo 1506/2018, dado que, se insiste, con la medida cautelar no se está dejando sin efectos dicho dictamen, tampoco revocándole, sino que, como consecuencia de ser parte de una serie de requisitos o pasos para lograr llevar a cabo la obra cuya medida cautelar se pretende detener, es viable que la suspensión provisional se otorgue para que las autoridades responsables continúen con el procedimiento para obtener licencias, venias, permisos o similares con el fin de demoler, urbanizar y/o construir en el predio ubicado en ... en el Municipio de Zapopan, Jalisco, pero se abstengan de emitir cualquiera de ellos en definitiva."

• Y, que, por tanto, **los efectos para los cuales se concedió la suspensión en el juicio de origen (2700/2019), no incidían de manera alguna en la subsistencia del dictamen de trato**, como lo adujo la parte disconforme.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Esas consideraciones tuvieron sustento en la tesis aislada III.2o.C.21 K (10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: "QUEJA CONTRA LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL RESOLVERSE EL RECURSO, RESPECTO DE LA MEDIDA OTORGADA PARA EL EFECTO DE PRESERVAR LA POSESIÓN DE UN INMUEBLE, SE ADVIERTE QUE OTRO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, PREVIAMENTE, CONFIRMÓ UNA DIVERSA SUSPENSIÓN PROVISIONAL QUE ORDENÓ RESTITUIR A OTRO QUEJOSO DEL MISMO INMUEBLE, POR APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA EFICACIA REFLEJA DE LA COSA JUZGADA



- En otro aspecto, el órgano jurisdiccional consideró que resultaban inexactas las alegaciones de la parte disconforme, en el sentido de que la suspensión provisional resultaba improcedente en términos del artículo 139 de la Ley de Amparo, porque los actos reclamados son futuros y de realización incierta, ya que tales actos (las licencias, venias o autorizaciones), no derivan directa y necesariamente del referido dictamen; razón por la cual, con su emisión, no puede asegurarse que se realizarán en breve.

- Para sostener lo anterior, el Tribunal Colegiado estimó que, contrariamente a lo alegado, la disconforme de modo propio calificó como negativo el acto reclamado, cuando es evidente que con la expedición del dictamen de trazos, usos y destinos específicos de dos de diciembre de dos mil quince, que autorizó el cambio de uso de suelo del predio aludido, pues se dijo que es: "Procedente al uso mixto distrital intensidad alta ... para la totalidad de la superficie"; y que entonces, para tal efecto deben tramitarse licencias y permisos que así lo autoricen, por lo que en esas condiciones no se trata de un acto futuro de realización incierta sino inminente, pues para ello se hizo el cambio de uso de suelo, **que si bien hasta este momento tiene características de ser omisivo, lo cierto es que no es exacto que sea futuro de realización incierta como lo aduce la moral recurrente, dado que, como la misma lo reconoce, ya cuentan con un dictamen favorable de trazos, usos y destinos específicos.**

- Agregó que se encontraba en trámite la solicitud del permiso correspondiente y que, por tanto, resultaba inminente y no futura la resolución con la que culmine tal procedimiento y que pudiera resultar favorable a la empresa ahora recurrente, máxime que, si insiste, ya cuenta con un dictamen propicio al respecto. Además, **contrariamente a lo que aduce la empresa recurrente, la eminente emisión de la licencia relativa, sí sería consecuencia directa del dictamen favorable materia de impugnación en la demanda de amparo, porque precisamente sería el sustento del mismo.**

---

DERIVADA DE LA PRIMERA SUSPENSIÓN, DEBE NEGARSE LA ÚLTIMA MEDIDA SUSPENSIONAL OTORGADA, DADO QUE NO PUEDEN SUBSISTIR DOS SUSPENSIONES CONTRADICTORIAS." Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2017 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, en la *Gaceta* de ese medio oficial, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2135. Registro digital: 2015578.



• Que lo relevante del caso, es que la suspensión de los actos reprochados se otorgó con la finalidad de que si bien se continúe con todos los trámites administrativos iniciados con sustento en el aludido dictamen para demoler, urbanizar y/o construir en el predio en conflicto no se expidan las licencias de forma definitiva, caso en el cual, como ya se dijo, la naturaleza jurídica del acto combatido en el sumario de origen, permite su paralización, pues implica que las autoridades responsables actúen en el sentido de que lleven a cabo los procedimientos administrativos a partir de los cuales se pretendan lograr las autorizaciones para la obtención de licencias, venias, permisos o similares con el fin de demoler, urbanizar y/o construir en el predio ubicado en el Municipio de Zapopan, Jalisco, pero sin que emitan la resolución definitiva en aquellos procesos. Lo cual es acorde con lo establecido por el artículo 150 de la Ley de Amparo.

• Y que, en ese contexto, se evidenció **que la naturaleza jurídica del acto reclamado sí permite su paralización y, por ende, que con el otorgamiento de la suspensión sus efectos o consecuencias no tengan un impacto en la esfera normativa de la inconforme que convierta al acto impugnado en un acto consumado de modo irreparable.**<sup>9</sup>

• En otro aspecto, también se declararon infundados los diversos argumentos de la parte recurrente, mediante los cuales sostuvo que, en términos del artículo 103 de la Ley de Amparo, debía revocarse la decisión del Juez de Distrito, pues de conformidad con el contenido de los diversos numerales 125 a 128 del propio ordenamiento, en relación con el diverso 107, fracción X, de la Constitución Federal, no le asistía un interés suspensorial a la parte quejosa ni aun de manera indiciaria "mucho menos la verosimilitud del derecho que dice defender", porque no le perjudicaba en lo absoluto el juicio de nulidad **\*\*\*\*\*** de la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y mucho menos los actos de autoridad emitidos en cumplimiento de la sentencia relativa, puesto

<sup>9</sup> Esas consideraciones tuvieron sustento en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA." Esta tesis se publicó el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, en la *Gaceta* de dicho medio oficial, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 286. Registro digital: 2021263.



que ello solo incumbe a la parte accionante en el juicio de nulidad al tratarse de actos declarativos, sin afectar derechos del entorno residencial de los vecinos.

- Para sustentar lo anterior, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito determinó que, contrariamente a lo aducido, en el caso, **sí** se cumplieron los requisitos establecidos por el ordinal 128 de la Ley de Amparo porque (I) la suspensión provisional fue solicitada por la quejosa en su escrito inicial en los términos indicados en los párrafos precedentes y (II) con la concesión de la medida cautelar no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, en tanto que no se actualizó alguna de las hipótesis señaladas de manera enunciativa por el arábigo 129 de la propia legislación, ni alguna otra análoga.

- Que en atención a la exigencia prevista en los numerales 107, fracción X, de la Constitución Federal y 138 de la Ley de Amparo en cuanto a que al pronunciar una determinación respecto de la medida suspensiva, previamente a su concesión o negativa se debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, así como justificar que no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.

- Al respecto, el órgano jurisdiccional añadió que si bien el artículo 129 de la Ley de Amparo precisa los casos en los cuales se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, lo cierto es que ese catálogo de supuestos no es limitativo sino enunciativo, por lo que resulta conveniente tener presente que el Máximo Tribunal del País ha sostenido que el orden público e interés social son nociones vinculadas.<sup>10</sup>

- Luego, para hacer el estudio relativo a la ponderación de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social ni la contravención a las disposiciones de orden público, el órgano de control constitucional refirió que, resultaba necesario tener en cuenta los datos que se desprenden de la inciden-

<sup>10</sup> Lo anterior tuvo sustento en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 47, Tercera Parte, página 58. Registro digital: 818680. De rubro: "INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN."



cia de origen, en concreto de la demanda de amparo, sus anexos y las documentales exhibidas por la parte quejosa; que son los únicos elementos que deben atenderse para esta etapa. De donde coligió lo siguiente:

"... que el condominio quejoso se encuentra en el fraccionamiento donde se encuentra el predio en conflicto, a saber, el ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* –predio que tiene diversa entrada por \*\*\*\*\*– (antes conocido como predio ubicado en \*\*\*\*\* sin número, esquina con \*\*\*\*\* , entre esa y la \*\*\*\*\* dentro del \*\*\*\*\*) y, con su demanda pretende defender su derecho humano al uso de suelo, en concordancia con un ambiente sano, a la recreación, desarrollo sustentable, vivienda digna y demás inherentes que brinda el área verde recreativa en donde se encuentra el predio de mérito."

• En ese sentido, **el Tribunal Colegiado estableció que sí resultaba factible constatar la verosimilitud del derecho que el justiciable defiende para efectos de conceder la suspensión provisional solicitada.**

• En relación con lo anterior –explicó el tribunal revisor–, en el caso materia de la denuncia de contradicción, se satisfizo no sólo el interés suspensivo, sino el presupuesto de la medida relativa a la apariencia del buen derecho, derivado del juicio de probabilidad y de verosimilitud de la prerrogativa alegada por el interesado, realizado a través el examen preliminar anterior en relación con el fondo del asunto, puesto que como ya había explicado, **en el primer juicio de amparo indirecto 1506/2018, del índice del Juzgado de origen, se estableció que la medida cautelar era para que las responsables no ejecutaran jurídica ni materialmente la resolución que revocara el dictamen de trazos, usos y destinos específicos de dos de diciembre de dos mil quince, expedido en favor de \*\*\*\*\* , esto es, para que continuara surtiendo sus efectos para todos los fines legales, que según su propio texto son "para los efectos legales de documentos o actos que requieran esta información."**

• No obstante, la diversa medida provisional (expediente 2700/2019) es con la finalidad de que, si bien se continúe con todos los trámites administrativos iniciados con sustento en el aludido dictamen para demoler, urbanizar y/o construir en el predio en conflicto, pero absteniéndose de emitir cualquier venia o autorización para tal efecto, o bien, en caso de haber tenido verificativo lo antedicho, para que se dejaran temporalmente sin efectos las licencias respectivas;





lo cual, en concepto del Tribunal Colegiado, **no privan los efectos del dictamen de trazos, usos y destinos de dos de diciembre de dos mil quince, ya que la paralización que gestiona tiene por objetivo permitir que se continúen desarrollando los procedimientos administrativos derivados de ese dictamen, tendente a la emisión de licencias, permisos, venias y/o autorizaciones de demolición, urbanización o construcción respecto del inmueble ubicado en el \*\*\*\*\***, en el Municipio de Zapopan, Jalisco, **pero sin que se dicte la resolución definitiva autorizándolas.**

- **Lo anterior de ninguna manera colisiona o trastoca la suspensión definitiva que al efecto le fue otorgada a la tercera interesada en el juicio de amparo indirecto primeramente indicado, porque tratan sobre aspectos distintos.**

- En ese mismo contexto, cabe señalar que también se colma el diverso presupuesto relacionado con el peligro en la demora, pues hasta estos momentos se advierte que el acto reclamado viola en su perjuicio el derecho humano al uso de suelo, en concordancia con un ambiente sano, a la recreación, desarrollo sustentable, vivienda digna y demás inherentes que brinda el área verde recreativa en donde se encuentra el predio en conflicto.

- Por tal motivo, con el objeto de evitar que el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto en sentido negativo en el universo jurídico de la promovente, resulta procedente conceder la suspensión provisional solicitada.

- Sin que con el otorgamiento de dicha medida cautelar se contravengan disposiciones de orden público o causen perjuicios al interés social, dado que esa decisión no implica la inobservancia de las disposiciones legales que tutelan los derechos de la colectividad para evitar alguna desventaja, o bien, para procurar la satisfacción de una necesidad o algún beneficio y tampoco provoca el desconocimiento de algún hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o le evite un trastorno; en otras palabras, no se afecta el orden público ni se lesiona el interés social con el otorgamiento de la suspensión en tanto que no se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes ni se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

- En ese sentido, si bien la sociedad está interesada en que todas las autoridades actúen en ejercicio de sus atribuciones dentro de un marco jurídico



y que las leyes materialicen sus efectos en la esfera normativa de los sujetos de quienes predica a fin de que los gobernados puedan tener certeza y seguridad jurídica de que el acto proveniente de un ente público respeta el principio de legalidad consagrado por el precepto 16, primer párrafo, del Pacto Federal, lo cierto es que la colectividad también tiene interés en que todo acto emanado de autoridad se ajuste a los cánones legales de debido proceso, así como al respeto de los derechos humanos que se encuentran en juego y que fueron enlistados en párrafos previos.

- Las consideraciones expuestas en cuanto a la ponderación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, así como que la concesión de la suspensión no afecta el interés social ni contraviene disposiciones de orden público atiende a la naturaleza de esa medida cautelar como un instrumento jurídico de eficacia del derecho alegado, en tanto sigue su curso el juicio de amparo y se dicta la sentencia en la que se resuelva con certeza y en forma definitiva sobre tal prerrogativa para evitar los perjuicios que pudieran derivar del tiempo necesario en el seguimiento del proceso.

- Finalmente, el Tribunal Colegiado de Circuito, luego de desestimar los diversos motivos de disenso relativos a la falta de una debida fundamentación y motivación, decidió otorgar la suspensión provisional solicitada por el condominio quejoso, en los siguientes términos:

"... para que con sustento en las consecuencias jurídicas de la sentencia dictada en el expediente \*\*\*\*\*; entre ellos el dictamen que ahí se ordenó emitir, **se puedan iniciar los procedimientos administrativos por los terceros interesados tendientes a la obtención de licencias de demolición, urbanización y construcción, pero no se emita resolución final a dichos procedimientos, a la postre aquellos que tengan que ver con el bien inmueble ubicado ... en el Municipio de Zapopan, Jalisco.**"

**Tercera postura jurídica: Sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 1/2013.**

- **Juicio de amparo.** Una persona, a través de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra las autoridades y actos siguientes:



**1. La Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Jalisco.** La celebración del convenio administrativo número ... de fecha 27 de abril de 2012, celebrado con la sociedad \*\*\*\*\*, en virtud del cual la SEDEUR autorizó a \*\*\*\*\*, para que en el derecho de vía estatal, se realice la construcción marginal subterránea de un gasoducto para dotar de gas natural a \*\*\*\*\*.

**2. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.** La resolución ... de fecha 31 de octubre de 2011, con relación a la aprobación en materia de impacto y riesgo ambiental, en virtud de la cual la autoridad responsable determinó ambientalmente viable la construcción y operación del gasoducto de 10 pulgadas de diámetro Tototlán-Ocotlán que pretende construir \*\*\*\*\*.

**3. La Comisión Reguladora de Energía.** La resolución ... de fecha 4 de agosto de 2011, en virtud de la cual autorizó la modificación al permiso de transporte de gas natural para usos propios ... otorgada a \*\*\*\*\*, para efecto de incrementar la capacidad del sistema de transporte, modificar el trayecto originalmente autorizado y reclasificar el ducto, así como la construcción de un nuevo gasoducto de 10 pulgadas de diámetro nominal.

#### **4. El H. Ayuntamiento de Poncitlán, Jalisco.**

a. El acuerdo general alcanzado en la reunión de trabajo de 15 de febrero de 2012, en palacio de gobierno del Estado de Jalisco, celebrado entre el Gobierno Municipal de Poncitlán, Jalisco, la empresa \*\*\*\*\*, y dependencias estatales.

b. La ejecución del acuerdo general referido en el punto anterior, consistente en emitir la licencia de construcción para el proyecto de "Construcción y operación del gasoducto de 10 pulgadas Tototlán-Ocotlán, en el Municipio de Poncitlán".

c. La ejecución del acuerdo general referido anteriormente, consistente en emitir la licencia de giro para la operación y funcionamiento de la planta industrial de alto riesgo de \*\*\*\*\* .."



- El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (actual denominación), bajo el número de expediente 1687/2012; en donde una vez que se ordenó la apertura de la incidencia relativa, el veintiuno de septiembre de dos mil doce se celebró la audiencia incidental, mediante la cual se negó la suspensión definitiva, por lo siguiente:

- En relación con los actos consistentes en la resolución por la cual se autorizó la modificación del permiso de transporte de gas natural para usos propios atribuida a la CRE y el acuerdo general alcanzado en la reunión de trabajo de quince de febrero de dos mil doce, reprochada al Ayuntamiento de Poncitlán, Jalisco, el Juez de Distrito se (sic) negó la suspensión definitiva, porque esos actos "... ya se efectuaron, revistiéndoles el carácter de **consumados**, contra lo cual resulta improcedente otorgar la medida cautelar solicitada, pues de hacerlo se darían efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia que, en su caso, se dicte en el juicio de garantías ... ."

- De igual manera, el juzgador de amparo negó la suspensión, respecto de los reclamos consistentes en **i)** la ejecución (sic) acuerdo general alcanzado en la reunión de trabajo de 15 de febrero de 2012, en lo relativo a la emisión de la licencia de construcción para el proyecto de "Construcción y operación del gasoducto de 10 pulgadas Tototlán-Ocotlán, en el Municipio de Poncitlán" atribuido al propio Ayuntamiento Constitucional de Poncitlán; **ii)** la emisión de la licencia de giro para la operación y funcionamiento de la planta industrial de alto riesgo de \*\*\*\*\* , así como el inicio, continuación o terminación de la construcción del proyecto "Construcción y operación del gasoducto de 10 pulgadas Tototlán-Ocotlán, en el Municipio de Poncitlán"; y, **iii)** la construcción, remodelación, demolición y/o ampliación en el predio ubicado en la carretera Guadalajara-Ocotlán, en Cuitzeo, Municipio de Poncitlán, Jalisco. **Lo anterior**, por considerar que no se actualizaba el requisito previsto en la fracción I del artículo 124 de la Ley de Amparo, por no haberse acreditado el interés suspensional para obtener la medida cautelar solicitada, en tanto que, con los documentos aportados no se demostró fehacientemente que, con la emisión de esos actos se afectarían los derechos de la parte quejosa.

- **Recurso de queja.** Inconforme con lo anterior, el propio quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido a trámite bajo el número de expediente



**1/2013**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; y, una vez agotada la instrucción, el asunto se resolvió en sesión de **nueve de enero de dos mil catorce**,<sup>11</sup> en donde por un lado se declaró la firmeza de la negativa de la suspensión en la parte no impugnada y, en otro aspecto, se confirmó la interlocutoria recurrida en la materia de la revisión, negándose la suspensión definitiva solicitada; y, finalmente, se declaró sin materia el recurso de revisión adhesiva.

• **Fundamentos jurídicos.** Para resolver en ese sentido, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que la negativa de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso, se encontraba ajustada a derecho, con base en los siguientes razonamientos jurídicos:

• De los antecedentes y documentos aportados al sumario, el órgano jurisdiccional estimó que la persona moral tercero perjudicada, como complejo industrial que consume combustóleo y gas licuado de petróleo, "opera desde mucho tiempo antes que la compra del quejoso", respecto de un predio rústico ubicado en la carretera \*\*\*\*\*\*, en el Municipio de Poncitlán, Jalisco; y que, además, según los datos aportados en las constancias del incidente, la propia empresa cuenta con las autorizaciones de las autoridades federales, estatales y municipales para la operación del complejo industrial; esto es, **goza de un derecho adquirido**.

• En cambio, la parte quejosa sustenta su posición en la obtención de un dictamen de trazos, usos y destinos específicos favorable expedido por autoridad municipal, el cual "le confiere la expectativa de derecho para utilizar su predio para utilizar su predio para el desarrollo de un fraccionamiento habitacional."

• En ese sentido, el Tribunal Colegiado razonó que, "mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro."

---

<sup>11</sup> El asunto se resolvió por mayoría de votos de los Magistrados Enrique Rodríguez Olmedo y Tomás Gómez Verónica, ponente del asunto; en contra del voto de la Magistrada Silvia Irina Yayoe Shibya Soto.



• Así, el órgano jurisdiccional contendiente analizó los actos reclamados, en relación con los planteamientos de la parte quejosa para la paralización de la ejecución de los actos reclamados, que se habían basado en lo siguiente:

• Que la empresa tercera perjudicada lleva a cabo actividades de alto riesgo; y,

• Que con las autorizaciones otorgadas para la construcción de la ampliación del gasoducto "se trastoca la expectativa de derecho del quejoso en relación con su pretensión."

• En tal sentido, el Tribunal Colegiado contendiente refirió que la expectativa de derecho del quejoso derivó del dictamen de trazos, usos y destinos específicos; y que, por tanto, su pretensión es la posibilidad de utilizar su predio para el desarrollo de un fraccionamiento habitacional; sin embargo, que de los autos del sumario incidental se observa –como lo reconoció el propio quejoso–, que **no se ha obtenido la licencia de edificación respectiva.**

• Luego, derivado del análisis del artículo 107, fracción X, de la Constitución Federación (sic), en relación con el diverso 124 de la Ley de Amparo aplicable, el Tribunal Colegiado explicó que, al resolverse sobre la suspensión, **debe verificarse la existencia del derecho cuya preservación se pretende obtener a través de la paralización del acto reclamado**, puesto que si el objeto de la medida cautelar es conservar derechos y no constituir prerrogativas en favor de los gobernados; entonces, el presupuesto lógico del que debe partir el análisis de la procedencia de la suspensión debe ser, precisamente, que el acreditamiento del derecho afectado por el acto de autoridad que se reclama existiese previamente a la solicitud de suspensión. De lo contrario, la medida cautelar tendría por efecto constituir el derecho a favor del quejoso cuya tutela se pretende; lo que no es posible jurídicamente.

• En ese contexto, el órgano de control constitucional explicó, que de los autos del sumario incidental se observa, que, tal como lo reconoció el quejoso, no ha obtenido la licencia de construcción respectiva; sino únicamente la expectativa de derechos derivada del dictamen de usos, trazos y destinos específicos favorable, con la pretensión de "utilizar su predio para el desarrollo de un



fraccionamiento habitacional."; pero, que actualmente el quejoso se encontraba realizando las gestiones y trámites correspondientes, para efectos de obtener la mencionada licencia para urbanizar, edificar y, consecuentemente, iniciar el desarrollo de un fraccionamiento habitacional; lo que al momento de la resolución del asunto no se había acreditado.

- Luego, el hecho de que el quejoso se hubiese ostentado propietario del predio ubicado en la carretera Guadalajara Ocotlán, en el Municipio de Poncitlán, Jalisco, adquirido mediante compra en mil novecientos noventa y cinco, en relación con el predio rústico, esto es, una superficie de terreno rural sin construcción alguna ni vivienda de ninguna especie; respecto del cual se obtuvo el referido dictamen favorable expedido por una autoridad municipal, constituye solo una expectativa de derecho, con la posibilidad de utilizar el predio para el desarrollo de un fraccionamiento habitacional, lo cual no confiere ni siquiera indiciariamente el interés suspensorial para pedir la paralización de la ejecución de la construcción de gasoducto; lo anterior, cuenta habida que la expectativa de derecho aducida, no suple la falta de licencia para la construcción del fraccionamiento habitacional.

- Que, por tanto, para efectos de la procedencia de la suspensión definitiva, no resultaba jurídicamente suficiente para cumplir con el requisito previsto en la fracción I de la abrogada ley de la materia, que el quejoso pretendiera la paralización de obras autorizadas a una empresa legalmente constituida, con una mera expectativa de derechos; ello, en la medida en que el dictamen de trazos, usos y destinos específicos resultó insuficiente para acreditar el interés suspensorial.

- Máxime que el documento exhibido por el justiciable, consistente en el dictamen de uso de suelo (dictamen de trazos, usos y destinos específicos), mediante el cual se declaró procedente la solicitud para la proyección de una acción urbanística habitacional densidad alta, no autoriza la ejecución de acciones de edificación, de urbanización y de cualquier otra índole pues sólo es de carácter declarativo.

- En efecto, expuso el tribunal contendiente, el dictamen de trazos, usos y destinos específicos constituye un acto administrativo declarativo que no otorga ningún derecho, en términos del artículo 9, fracción I, inciso a), de la Ley de



Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco; así como lo dispuesto en el diverso numeral 177 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

- En otro aspecto, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito también precisó que, resultaba improcedente el otorgamiento de la suspensión definitiva, toda vez que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>12</sup> estableció criterio jurisprudencial, en el sentido de que el derecho de preservación del entorno residencial de los vecinos del área habitacional afectada por obras que originan el deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente; sin que esa prevención resulte potestativa o a discreción del gobernado; y, por tanto, el interés sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda, no hay acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada, lo cual no se advirtió en ese asunto.

- Finalmente, el órgano jurisdiccional contendiente declaró sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la tercero perjudicada, puesto que, al haberse confirmado la interlocutoria recurrida, negándose la suspensión definitiva, entonces: "... desapareció la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de la tercero perjudicada para interponer la adhesión, con la que pretendía se confirmara la negativa de la medida cautelar solicitada por el quejoso."

## 20. CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de criterios.**

21. En primer orden es oportuno precisar que, por cuestión de metodología jurídica, se excluye de la materia de esta contradicción de criterios, la sentencia

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 5/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE." Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 6, con número de registro digital: 199493.





dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental número 1/2013, puesto que en dicho asunto se elucidó un tópico diferente al que se propone en la denuncia de contradicción de criterios y respecto del cual decidieron los diversos contendientes.

22. En efecto, como se evidenció en el *resultando primero* de esta resolución, de los planteamientos formulados por la parte denunciante se advierte que el tema central de la denuncia se hizo consistir, en términos generales, en establecer **si para efectos de la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo**, la expedición de permisos o licencias para llevar a cabo una obra de demolición, edificación o urbanización, constituyen o no actos futuros de realización inminente que derivan directa y necesariamente del dictamen de trazos autorizado por virtud de una sentencia de nulidad.

23. De ahí que, **como se advierte de la reseña de antecedentes explicada en el considerativo anterior**, los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito contendientes realmente sí se pronunciaron sobre ese punto específico de controversia.

24. En cambio, de la lectura integral de la sentencia dictada en la revisión incidental 1/2013, se obtiene que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito analizó un diverso tópico derivado de los elementos fácticos y jurídicos propios del caso, ya que la razón total para confirmar la negativa de la suspensión definitiva derivó del examen de derechos que tienen las partes en su esfera jurídica, llegando a la conclusión de que la entonces tercera perjudicada cuenta con un mejor derecho frente al de la parte quejosa.

25. Así es, ese tribunal revisor puntualizó que si bien es verdad que la quejosa hasta ese momento contaba con un dictamen de trazos, usos y destinos específico favorable, expedido por una autoridad municipal para desarrollar un fraccionamiento habitacional en diverso predio, lo relevante es que todavía no contaba con una licencia para construir en ese lugar y que, en cambio, la tercera perjudicada en el amparo de donde derivó esa ejecutoria, cuenta con autorizaciones de las autoridades federales, estatales y municipales para la operación de un complejo industrial que consume petróleo y gas licuado del petróleo; por lo que el dictamen sobre el cual la parte quejosa basó la pretensión de suspen-



der los actos reclamados se trata de un acto declarativo que no le confiere derechos frente al derecho adquirido de su contraria.

26. Desde tal perspectiva, como el Segundo Tribunal Colegiado no basó el criterio para negar la suspensión definitiva en determinar si la licencia que se pudiera autorizar por la autoridad municipal con base a tal dictamen con que contaba una persona, se trate de un acto futuro e incierto, como sí fue abordado por los otros órganos colegiados homólogos, **es claro que no existe la divergencia de posturas denunciadas al elucidarse temas que no convergen en el mismo punto de derecho.**

27. Lo anterior se traduce en que el criterio asumido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** frente a los sustentados por los diversos **Cuarto y Séptimo de la misma materia y Circuito** partieron de hipótesis diversas, pues los dos últimos no basaron su determinación en sopesar los derechos entre las partes contendientes, es decir, en quién cuenta con un mejor derecho en materia de construcción en determinado lugar, si la parte que tiene una expectativa de derecho, o bien, quien ya cuenta con una licencia para operar su actividad comercial.

28. En cambio, su criterio realmente radicó en definir qué tipo de naturaleza cuenta una licencia con base a un dictamen de trazos, usos para los efectos de la suspensión, de ahí que, conforme a lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de contradicción de tesis (hoy contradicción de criterios), el punto de confrontación debe ser claro y manifiesto para la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento, de acuerdo a sus particularidades.

29. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 213/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES



COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL."<sup>13</sup>

30. En tales condiciones, **ante la notoria diferencia del tema abordado por el Segundo Tribunal Colegiado**, en relación con el que se presenta en este asunto, **se impone excluir de esta divergencia de criterios la ejecutoria dictada en el aludido expediente de revisión incidental 1/2013 de la estadística del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y, por consiguiente, declarar la inexistencia de contradicción frente al sostenido por los diversos órganos jurisdiccionales pues, se insiste, no guarda relación alguna con la temática que se plasma en los diversos asuntos contendientes.**

31. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía y las razones que la informan, la jurisprudencia 2a./J. 163/2011 (sic), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS."<sup>14</sup>

32. QUINTO.—Existencia **de la contradicción de criterios.**

33. Como premisa de partida, resulta importante puntualizar que de conformidad con la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010<sup>15</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de resolver una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de

<sup>13</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 177, con número de registro digital: 170814.

<sup>14</sup> Criterio publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 59, materia común, registro digital: 200766.

<sup>15</sup> La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es del rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.



los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

34. Así, para la existencia de la contradicción de criterios, se requiere la concurrencia de 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 se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

35. Con base en las anteriores premisas y al atender las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que en la especie **sí se justifica la existencia de la contradicción de criterios denunciada**, pues como se pasará a explicar a continuación, derivado del análisis de las posturas jurídicas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se obtiene que éstos, a través de sus respectivas interpretaciones, ejercieron su arbitrio judicial respecto de la misma cuestión jurídica, arribando a conclusiones divergentes sobre un punto de derecho, lo que a la postre detonó un genuino cuestionamiento de derecho.

36. Para evidenciar lo anterior, es oportuno referir en abstracto las conclusiones a las que arribó cada uno de los órganos jurisdiccionales que participan en esta contradicción.



• **El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 133/2019, decidió lo siguiente:**

• El otorgamiento de permisos o licencias para demolición de inmueble y el inicio de la construcción de uno nuevo, no son actos futuros de realización inminente que deriven necesaria y directamente del dictamen de trazos emitido en cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

• Lo anterior, en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93<sup>16</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la cual estableció que, por regla general, tratándose de la suspensión provisional, el juzgador debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos y que existe peligro inminente de que se ejecuten en perjuicio de la parte quejosa, ya que en esa etapa procesal los únicos elementos con los que se cuenta son las manifestaciones que en ese sentido vierte el quejoso bajo protesta de decir verdad.

• **Dentro de los efectos del referido fallo no se encuentra necesaria y automáticamente el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para que se lleve a cabo la demolición del inmueble a que alude la parte quejosa, ni el inicio de una nueva obra de edificación en el mismo lugar;** máxime si en cuenta se tiene que para el otorgamiento de las licencias de demolición y/o edificación, se requiere no sólo del aludido dictamen de trazos, usos y destinos, sino de que primero se formule una solicitud y se cumplan otros requisitos marcados por el Código Urbano del Estado y el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, cuya falta de observancia puede, incluso, dar lugar a que las licencias sean negadas.

• En consecuencia, las aludidas licencias o permisos de demolición y/o edificación no forman parte del cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO." Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12. Con número de registro digital: 206395.



de origen, ni constituyen actos de realización inminente; lo que corrobora la improcedencia de la suspensión provisional solicitada, misma que debe sustentarse, antes que nada, en la naturaleza de la violación alegada, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En los mismos términos se pronunció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al decidir sobre los recursos de queja 358/2019 y 220/2021.

**• El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 90/2021, estableció, en lo que interesa, lo siguiente:**

- El acto reclamado no se puede considerar como un acto negativo, porque con la expedición del dictamen de trazos, usos y destinos específicos de dos de diciembre de dos mil quince, que autorizó el cambio de uso de suelo del predio aludido, deben tramitarse licencias y permisos que así lo autoricen, por lo que no se trata de un acto futuro de realización incierta, sino inminente, pues esa había sido la razón para hacer el cambio de uso de suelo.

- Si bien ese acto hasta el momento tiene características de uno de naturaleza omisiva, no es exacto que su realización sea futura e incierta, pues existe un dictamen favorable de trazos, usos y destinos.

- Además, la inminente emisión de la licencia relativa, sí sería consecuencia directa del dictamen favorable materia de la impugnación en la demanda de amparo, por ser el sustento de la misma.

- Derivado del análisis de la interlocutoria en la que se otorgó la suspensión provisional, se advierte que la naturaleza jurídica del acto reclamado sí permite su paralización y, por ende, con su otorgamiento, suspensión, sus efectos y consecuencias no tienen un impacto en la esfera normativa del disconforme que convierta el acto impugnado en un acto consumado e irreparable.

- Finalmente, se otorgó la suspensión provisional solicitada por el condominio quejoso, en los siguientes términos: "... para que con sustento en las con-



secuencias jurídicas de la sentencia dictada en el expediente \*\*\*\*\* , entre ellos el dictamen que ahí se ordenó emitir, **se puedan iniciar los procedimientos administrativos por los terceros interesados tendientes a la obtención de licencias de demolición, urbanización y construcción, pero no se emita resolución final a dichos procedimientos, a la postre aquellos que tengan que ver con el bien inmueble ubicado ... en el Municipio de Zapopan, Jalisco.**"

37. Como se ve, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, este Pleno de Circuito advierte que sí existe la contradicción de criterios denunciada, debido a que los tribunales contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

38. Por un lado, **el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** estableció que el otorgamiento de permisos y licencias para demoler un inmueble e iniciar la construcción de uno nuevo, no constituye un acto futuro de realización inminente que necesaria y directamente derive del dictamen de trazos, usos y destinos emitido por la autoridad municipal correspondiente, en cumplimiento a una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Ello, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (jurisprudencia 2a./J. 5/93), en cuanto a que, por regla general, **tratándose de la suspensión provisional**, la persona juzgadora debe partir del supuesto, **comprobado o no**, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos y que existe peligro inminente de que se ejecuten en perjuicio de la parte quejosa "ya que en esa etapa procesal los únicos elementos con los que se cuenta son las manifestaciones que en ese sentido vierte el quejoso bajo protesta de decir verdad."

39. Pero que, aun así, dentro del referido fallo no se encuentra necesaria y automáticamente el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para que se lleve a cabo la demolición del inmueble a que alude la parte quejosa, ni el inicio de una nueva edificación en el mismo lugar.

40. Lo anterior, puesto que para el otorgamiento de las licencias de demolición y/o edificación, se requiere no sólo del aludido dictamen, sino de que primeramente se formule una solicitud y que se cumplan los requisitos previstos



en el Código Urbano del Estado y el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, cuya inobservancia puede dar lugar a que las licencias sean negadas.

41. Por su parte, **el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito** consideró que el acto reclamado no es un acto negativo, porque con la expedición del dictamen de trazos, usos y destinos específicos que autorizó el cambio de uso de suelo del predio en cuestión, deben tramitarse licencias y permisos que así lo autoricen, por lo que no se trata de un acto futuro de realización incierta, sino inminente, pues esa es precisamente la razón para hacer el cambio de uso de suelo. Es decir, que aunque de momento ese acto tiene características de naturaleza omisiva, no es exacto que su realización sea futura e incierta, puesto que existe un dictamen favorable de trazos, usos y destinos y, por ende, la emisión de la licencia relativa, sí sería consecuencia directa e inminente del dictamen favorable materia de la impugnación en la demanda de amparo, por ser el sustento de la misma.

42. Al respecto, ese órgano colegiado añadió que del análisis de la interlutoria en la que se otorgó la suspensión provisional del "nuevo asunto", se advierte que la naturaleza jurídica del acto reclamado sí permite su paralización y, por ende, la suspensión de sus efectos y consecuencias, **no** tienen un impacto en la esfera normativa del disconforme que convierta el acto impugnado en un acto consumado e irreparable; máxime que en el caso en estudio, sí se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, incluso superándose el análisis de ponderación de la apariencia del bueno derecho frente al interés social.

43. Como puede advertirse, los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al ejercer su arbitrio judicial, decidieron sobre una misma cuestión (primer requisito), esto es, determinar si para efectos de la procedencia o no de la suspensión, la expedición de una licencia y/o permiso para demoler y llevar a cabo una obra de demolición, edificación o urbanización, cuando se reclama como una consecuencia del dictamen de trazos, usos y destinos autorizado mediante una sentencia de nulidad, constituye o no un acto futuro de realización inminente; y, sobre esa base, los respectivos órganos de control constitucional resolvieron de manera disímbola (segundo requisito).





44. En efecto, el Cuarto Tribunal Colegiado respondió ese cuestionamiento en sentido negativo porque, en su concepto, para que en un determinado momento se otorgue licencia o permiso para la demolición o construcción de una obra, se requiere, primero, que la parte interesada lo solicite y, además, que se cumplan los requisitos exigidos por la normatividad aplicable, cuya ausencia puede provocar que se niegue la autorización correspondiente; mientras que el diverso Séptimo Tribunal Colegiado sostuvo una postura opuesta, al establecer que el dictamen que autorizó un cambio de uso de suelo conlleva a que sea inminente la expedición de las licencias de demolición o construcción, pues precisamente por esa modificación del suelo es que se pretenden obtener licencias posteriores.

45. En tales condiciones, se actualiza el **tercer requisito** para la existencia de contradicción de criterios, pues surge el siguiente cuestionamiento jurídico:

- ¿La emisión de una licencia, permiso o autorización para realizar obras de urbanización, demolición y/o construcción, es un acto futuro de realización inminente para efectos de la suspensión cuando se reclama como consecuencia del dictamen favorable de trazos, usos y destinos expedido a favor del tercero interesado?

46. Previo a resolver el anterior cuestionamiento jurídico, es oportuno mencionar que este Pleno de Circuito no emitirá pronunciamiento alguno en relación con el diverso punto respecto del cual los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones distintas.

47. En efecto, los órganos jurisdiccionales que participan en esta contradicción de criterios, también decidieron de manera disímula en relación a que si el Juez de Distrito se encontraba o no obligado a respetar la suspensión definitiva otorgada en un primer juicio de amparo para el efecto de que **el dictamen autorizado continuara surtiendo efectos para todos los fines relacionados**, ante cualquier órgano o dependencia; es decir, si existía o no alguna colisión frente a la diversa medida cautelar solicitada en el "nuevo asunto"; y, con base en la justipreciación que cada uno de los contendientes le asignó a las constancias aportadas a los sumarios, resolvieron en sentido opuesto, ya que uno de ellos otorgó la medida cautelar, mientras que el otro la negó.



48. En cuanto a esa temática, este Pleno de Circuito considera que no se actualiza una genuina divergencia de criterios, por tratarse de aspectos particulares sobre los que se ejerció la valoración jurisdiccional, que si bien tienen su génesis en las mismas cuestiones fácticas, no justifican ni hacen procedente la emisión de un criterio jurisprudencial uniforme, respecto de cuestiones que deben apreciarse por el órgano resolutor más cercano a los hechos y al material probatorio, según las circunstancias del caso concreto.

49. Lo anterior es así, porque la divergencia de criterios debe ser clara y manifiesta, así como la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, **máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades.**

50. Esto es, a diferencia de lo que sucede en cuanto al tópico relativo a si la licencia de demolición y/o edificación es o no un acto futuro de realización inminente derivado de la expedición del dictamen de trazos, usos y destinos; no sería dable jurídicamente emitir un criterio general respecto a aquel otro punto de aparente divergencia, toda vez que los órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron a partir de la valoración de las características particulares de asuntos específicos, consistentes en si los efectos y alcances de la suspensión otorgada concretamente en el expediente del juicio de amparo indirecto 1506/2018 se contraponen o no a la medida cautelar solicitada específicamente en un amparo posterior promovido en contra de actos relacionados con los que son materia de ese otro juicio constitucional.

51. Sirve de apoyo a lo anterior, por su contenido jurídico, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 213/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL. Es cierto que conforme a los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y



197-A de la Ley de Amparo, para que exista contradicción de tesis es menester que los Tribunales Colegiados de Circuito: a) examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales; b) realicen el examen respectivo a partir de los mismos elementos; y c) adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones de sus sentencias. Sin embargo, el análisis de la existencia de elementos normativos y fácticos comparables, como presupuesto para el estudio de fondo de los asuntos de contradicción de tesis, resulta delicado tratándose de negocios en los que el problema jurídico a dilucidar versa sobre valoración jurisdiccional (calidad de la prueba, buena fe, mala fe, etcétera), porque es especialmente sensible decidir uniformemente cuestiones que deben apreciarse por el órgano resolutor más cercano a los hechos y al material probatorio, según las circunstancias del caso concreto, por lo cual, en ese supuesto, debe ser clara y manifiesta la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades."<sup>17</sup>

52. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, en el sentido de que la expedición de una licencia o permiso para llevar a cabo una obra de demolición y consecuente edificación de una nueva obra, no constituye, para efectos de la suspensión en el juicio de amparo, un acto futuro de realización o ejecución inminente, cuando se reclama como una consecuencia del dictamen de trazos, usos y destinos otorgado al tercero interesado.

53. Con el propósito de justificar el anterior criterio, en principio, es menester precisar el marco jurídico regulatorio de la suspensión del acto reclamado, tal como lo ha precisado este Pleno de Circuito en otros precedentes.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 177. Registro digital: 170814.

<sup>18</sup> Ver resolución dictada en la contradicción de criterios 14/2021 de este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.



54. En la suspensión provisional del acto reclamado, de conformidad con los artículos 107, fracción X,<sup>19</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 128<sup>20</sup> y 139<sup>21</sup> de la Ley de Amparo, se requiere analizar, por regla general, los siguientes aspectos:

- Que la solicite la parte quejosa.
- La presunción de existencia del acto reclamado.
- Que el acto reclamado, de acuerdo con su naturaleza, sea susceptible de suspenderse;
- Que exista solicitud del agraviado;

<sup>19</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ... 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 éste 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; ..."

<sup>20</sup> "**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: (párrafo reformado DOF 14-07-2014)

"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. ..."

<sup>21</sup> "**Artículo 139.** 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.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."



- Que la suspensión no se (sic) siga perjuicio al interés social ni se contraengan disposiciones de orden público.

55. En esa línea, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 306/2016, sostuvo que para efectos de la procedencia de la suspensión, **la actual Ley de Amparo eliminó el requisito relativo a los daños y perjuicios de difícil reparación que anteriormente exigía la ley abrogada, pues ahora se privilegia la discrecionalidad de las y los Jueces, con la única condición de realizar un análisis ponderado entre el interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho.**

56. En relación con lo anterior, la propia Primera Sala, al resolver las diversas contradicciones 255/2015 y 442/2016, sustentó que los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y **147<sup>22</sup> de la Ley de Amparo**, 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). Sobre este último supuesto, precisó que se trata de un amparo provisorio, identificado por la Segunda Sala como adelanto provisional, en el que el órgano jurisdiccional debe considerar los siguientes aspectos relevantes:

- La apariencia del buen derecho.
- El interés social; y,

<sup>22</sup> 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."



• **La posibilidad jurídica y material de otorgarla.**

57. Mediante esta ponderación, se insiste, se le concede libertad a las y los Jueces para que puedan apreciar todas las especificidades del caso y decidan si se debe otorgar la suspensión, puesto que, ante la dificultad para el legislador de prever supuestos formales y generales para la procedencia de la suspensión, éste optó por otorgar discrecionalidad a los órganos jurisdiccionales para que solucionen los problemas concretos que se les plantean.

58. Ahora bien, para lo que interesa en esta contradicción, resulta conveniente pronunciarse sobre la relevancia de la naturaleza de los actos como condición para el otorgamiento de la suspensión; lo anterior, precisamente porque, previo al análisis de los requisitos legales para su otorgamiento, deben observarse diversos requisitos naturales, a saber: **Que el acto reclamado sea cierto y que conforme a su naturaleza sea susceptible de ser suspendido.**

59. Estos requisitos naturales se justifican porque ningún efecto práctico tendría pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos que establece la ley para conceder la suspensión, si el acto reclamado no existe o si conforme a su naturaleza no puede suspenderse.

60. Pues bien, en relación con la naturaleza de los actos reclamados, **el Alto Tribunal del País 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 ejecutarán en breve,** y 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.

61. Al respecto, son aplicables las jurisprudencias y tesis de rubros siguientes:

"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."<sup>23</sup>

"SANCIONES POR INFRACCIONES ASENTADAS EN ACTA DE VISITA, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA PROBABLE APLICACIÓN DE."<sup>24</sup>

"ACTOS FUTUROS INMINENTES."<sup>25</sup>

<sup>23</sup> El texto es el siguiente: "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." (Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, jurisprudencia 2a./J. 14/2010, página 141).

<sup>24</sup> El texto de la jurisprudencia dice: "El hecho de que en el acta levantada con motivo de la visita a una negociación se asiente que se han infringido una o varias disposiciones administrativas no tiene como consecuencia, necesaria e inmediata, el que se aplique alguna sanción, ya sea multa, clausura o cancelación de la licencia o del permiso de funcionamiento, si de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico respectivo resulta necesaria la actuación posterior de la autoridad para calificar el acta y establecer, mediante la resolución correspondiente, si debe sancionarse al visitado y, en su caso, determinar el tipo de sanción que le es aplicable, y menos aún, si prevé un procedimiento a través del cual se permite al interesado ser oído y aportar pruebas para desvirtuar lo asentado en el acta, ya que la imposición de sanciones como consecuencia de las infracciones que se le atribuyen en el acta constituye un acto futuro que podría existir o no y, por tanto, dentro del juicio de garantías en que se reclame resulta improcedente decretar su suspensión." (Jurisprudencia 2a. 12, visible en la página 199, Tomo IV, Primera Parte, julio a diciembre de 1989, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Octava Época. Registro digital: 206501).

<sup>25</sup> El texto dice: "Habiendo sido considerada la tercera perjudicada como propietaria del inmueble de que se trata; y constando ya su derecho en instrumento público que se anotó en el Registro Público de la Propiedad, seguramente que para completar el procedimiento seguido por el Juez responsable, en el juicio sucesorio, este funcionario tendrá que ordenar que se dé posesión del bien adjudicado a la adjudicataria; de lo que se deduce que al reclamar los quejosos contra esta posesión, no reclaman contra un hecho futuro e incierto, sino de inminente realización, que es susceptible de ser suspendido, porque afectando intereses particulares se encuentran reunidos los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo." (Tesis aislada visible en la página 1442, Tomo CVII, *Semanario Judicial de la Federación*, Tercera Sala, Quinta Época).



"ACTOS FUTUROS QUE PUEDEN REALIZARSE, PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS."<sup>26</sup>

**62. Lo anterior implica que para la procedencia de la medida cautelar se requiere que los actos reclamados sean ciertos; que sean suspendibles, y que concurren los requisitos exigidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo; la falta de cualquiera de los citados presupuestos legales hace improcedente la suspensión.**

63. Ahora bien, con el propósito de contextualizar la temática de esta contradicción de criterios, resulta de especial relevancia para este Pleno establecer con certeza, si la autorización, licencia o permiso en favor de las interesadas, **para el efecto de urbanizar, demoler y/o edificar una nueva obra en el mismo lugar** –que según explicó la parte quejosa en sus demandas de amparo, las autorizaciones relativas se encuentran en trámite ante las autoridades municipales correspondientes–, constituyen actuaciones inminentes o de realización incierta, que derivan del dictamen de trazos, usos y destinos autorizado mediante una resolución de nulidad emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; y, para ello, se considera pertinente tener en cuenta el Código Urbano para el Estado de Jalisco, así como el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, pues componen el marco jurídico que regula los términos y condiciones necesarios para la expedición de las licencias y/o autorizaciones correspondientes.

64. Pues bien, las acciones urbanísticas que se realizan en el Municipio de Zapopan, Jalisco, **que requieran de obras de urbanización y edificación simultáneas, podrán obtener del Ayuntamiento sus respectivas autorizaciones**

<sup>26</sup> El texto de la tesis dice lo siguiente: "Aunque no cabe conceder el amparo cuando la demanda se funda en actos futuros, no pueden estimarse como tales aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones, ya que sólo son futuros aquellos cuya ejecución es remota, pues de otro modo serían actos no futuros únicamente los que ya se han ejecutado; de suerte que la jurisprudencia de este Alto Tribunal, sobre los actos futuros no motivan el amparo, se refiere a los actos futuros e inciertos, mas no a los que, aun cuando no se han ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutarán, por demostrarlo así los actos previos, como en el caso en que es evidente la inminencia de los actos de aplicación del Reglamento de Higiene del Trabajo." (Tesis de la otrora Cuarta Sala de la SCJN publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCIV, página 1643. Número de registro digital: 370994).





**y licencias, siempre y cuando estén consideradas dentro de los planes básicos de desarrollo urbano y cuenten con sus respectivos proyectos**, ya sea, el Definitivo de Urbanización, o bien, el Ejecutivo para las Áreas y Predios donde se proyecte realizar dichas obras (**artículo 239<sup>27</sup> del Código Urbano**).

• **Obras de urbanización y edificación simultánea.**

65. Con el propósito de obtener las respectivas licencias y/o autorizaciones, se requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, que a continuación se reseñan; en el entendido de que la dependencia municipal correspondiente, está facultada para expedir, entre otras licencias, **de construcción respecto a obras de urbanización y edificación simultánea**, de acuerdo con los proyectos definitivos de urbanización, o bien, respecto de aquellos **proyectos que se limiten a obras de edificación** (artículo 283, fracciones II y VI<sup>28</sup> del Código Urbano).

**66. Para agilizar los trámites correspondientes, los interesados en promover obras de urbanización, que no impliquen una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión del proyecto preliminar de urbanización, presentando los siguientes documentos:**

I. Topografía.

II. Síntesis del análisis del sitio;

III. Lotificación preliminar, con usos y normas técnicas.

<sup>27</sup> "Artículo 239. Las acciones urbanísticas que requieran de obras de urbanización y edificación simultáneas, podrán obtener del ayuntamiento sus respectivas autorizaciones y licencias, siempre y cuando estén consideradas dentro de los planes básicos de desarrollo urbano y cuenten con sus respectivos proyectos definitivo de urbanización y ejecutivo para las áreas y predios donde se proyecte realizar dichas obras."

<sup>28</sup> "Artículo 283. La dependencia municipal está facultada para expedir licencias de construcción en:

" ...

"II. Los proyectos de obras de urbanización y edificación simultáneas, de acuerdo con el proyecto definitivo de urbanización;

" ...

"VI. Los proyectos que se limitan a obras de edificación; ..."



IV. Vialidades.

V. Áreas de cesión para destinos.

VI. Documentación que acredite la titularidad de la propiedad y, en su caso, la posesión del predio en términos de los artículos 248 y 249 del código urbano de la entidad.

### **VII. Dictamen de trazo, usos y destinos.**

67. Al respecto, la dependencia técnica del Ayuntamiento tendrá la obligación de señalar las omisiones, errores, requerimientos e inconsistencias que deberán subsanarse o complementarse para proceder a su autorización. **Estos servicios serán cobrados conforme a lo dispuesto en la Ley de Ingresos (artículo 253<sup>29</sup> del Código Urbano).**

68. Enseguida, **el urbanizador cuyo proyecto definitivo de urbanización haya sido autorizado para tramitar la licencia de urbanización**, presentará ante la dependencia municipal, la solicitud correspondiente, con base en los siguientes requisitos:

I. La propuesta y aceptación del perito que tendrá a su cargo la supervisión municipal de las obras en los términos del presente código.

---

<sup>29</sup> "Artículo 253. A fin de facilitar los trámites y agilizar los mismos, los interesados en promover obras de urbanización, que no implique una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión del proyecto preliminar de urbanización, presentando:

"I. Topografía;

"II. Síntesis del análisis del sitio;

"III. Lotificación preliminar, con usos y normas técnicas;

"IV. Vialidades,

"V. Áreas de cesión para destinos;

"VI. Documentación que acredite la titularidad de la propiedad y, en su caso, la posesión del predio en términos de los artículos 248 y 249 del presente código; y

"VII. Dictamen de trazo, usos y destinos.

"Dicha dependencia tendrá la obligación de señalar las omisiones, errores, requerimientos e inconsistencias que deberán subsanarse o complementarse para proceder a su autorización. Estos servicios serán cobrados conforme a lo dispuesto en la Ley de Ingresos."



II. La acreditación del pago del derecho por concepto de supervisión municipal correspondiente de conformidad a la Ley de Ingresos Municipal.

III. En su caso, los recibos de la dependencia encargada de la Hacienda Municipal donde se acredite la recepción de los pagos acordados, conforme a la fracción III del artículo 261.

**69. Recibida la solicitud por la dependencia municipal, procederá a expedir en un término de veinticuatro horas la licencia o permiso de urbanización.**

70. Si la dependencia municipal no expide en el término concedido la licencia o permiso, el urbanizador podrá solicitar la intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, para los efectos de requerir a la dependencia municipal o al Ayuntamiento que corresponda, informe el motivo de su incumplimiento y, en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que procedan conforme a las leyes de responsabilidades políticas y administrativas aplicables (**artículo 262<sup>30</sup> del Código Urbano**).

71. En la licencia de urbanización relativa, se precisará: i) el urbanizador a quien se expide; ii) la referencia al proyecto definitivo de urbanización; iii) los conceptos que ampara y los pagos correspondientes; y, iv) el plazo para la realización de las obras conforme al calendario del Proyecto Definitivo de Urbanización correspondiente (**artículo 263<sup>31</sup> del Código Urbano**).

<sup>30</sup> "Artículo 262. El urbanizador cuyo proyecto definitivo de urbanización haya sido autorizado para tramitar la licencia de urbanización, presentará ante la dependencia municipal:

"I. La propuesta y aceptación del perito que tendrá a su cargo la supervisión municipal de las obras en los términos del presente código;

"II. La acreditación del pago del derecho por concepto de supervisión municipal correspondiente de conformidad a la Ley de Ingresos Municipal;

"III. En su caso, los recibos de la dependencia encargada de la Hacienda Municipal donde se acredite la recepción de los pagos acordados, conforme a la fracción III del artículo anterior;

"IV. Recibida la solicitud por la dependencia municipal, procederá a expedir de en un término de 24 horas la licencia o permiso de urbanización;

"V. Si la dependencia municipal no expide en el término concedido la licencia o permiso, el urbanizador podrá solicitar la intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, para los efectos de requerir a la dependencia municipal o al Ayuntamiento que corresponda, informe el motivo de su incumplimiento y, en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que procedan conforme a las leyes de responsabilidades políticas y administrativas aplicables."

<sup>31</sup> "Artículo 263. En la licencia de urbanización, se precisará:



72. Una vez expedida la licencia de urbanización, la dependencia municipal entregará al urbanizador, la copia certificada y sellada del proyecto definitivo de urbanización, así como la bitácora autorizada para verificar la supervisión y control de las obras; y, una vez autorizada esa bitácora, la autoridad municipal certificará las firmas de los peritos responsables que intervendrán en la supervisión y control de las obras (**artículo 264<sup>32</sup> del Código Urbano**).

• **Construcciones, modificaciones, reconstrucciones o demoliciones.**

73. Ahora bien, por lo que hace al trámite de cualquier permiso en general de construcción, modificación, reconstrucción o demolición, de igual manera, requerirá de la autorización del Ayuntamiento.

**74. En cuanto a la licencia de construcción**, ésta se entregará por la dependencia municipal –previa presentación del proyecto ejecutivo de la obra–, y una vez requisitadas las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo y su Reglamento de Construcción (**artículo 277, primer párrafo,<sup>33</sup> y 279<sup>34</sup> del Código Urbano**).

75. Previo a la solicitud de cualquiera de las licencias de construcción, se deberá obtener el dictamen de trazo, usos y destinos específicos con resultado

"I. El urbanizador a quien se expide;

"II. La referencia al proyecto definitivo de urbanización;

"III. Los conceptos que ampara y los pagos correspondientes, y

"IV. El plazo para la realización de las obras conforme al calendario del proyecto definitivo de urbanización, que corresponderá a su vigencia.

"Si al solicitar la licencia el urbanizador no propone al director responsable, conforme lo señalado en el título décimo primero de este código, la designación será hecha por la autoridad municipal."

<sup>32</sup> "Artículo 264. Una vez expedida la licencia de urbanización, la dependencia municipal entregará al urbanizador:

"I. La copia certificada y sellada del proyecto definitivo de urbanización, y

"II. La bitácora autorizada para verificar la supervisión y control de las obras.

"Al autorizar la bitácora, la autoridad municipal certificará las firmas de los peritos responsables que intervendrán en la supervisión y control de las obras."

<sup>33</sup> "Artículo 277. Para tramitar cualquier permiso de construcción se requiere presentar el proyecto ejecutivo de la obra, para la autorización por parte de la dependencia municipal."

<sup>34</sup> "Artículo 279. Toda obra de construcción, modificación, reconstrucción o demolición, requerirá autorización del Ayuntamiento. La licencia o permiso de construcción, se otorgará por la dependencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el presente título, con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo y su reglamento de construcción."



procedente y se deberá cumplir con las disposiciones señaladas en el mismo, con excepción de los predios con uso de suelo habitacional unifamiliar o habitacional plurifamiliar horizontal y cuando se solicite una vivienda por trámite (**artículo 39 del reglamento de construcción**).

76. No se expedirán licencias, premisos o autorizaciones cuando su otorgamiento contravenga lo dispuesto en los planes, programas de desarrollo urbano o el Reglamento de Construcción, ni se podrán otorgar condicionadas al cumplimiento posterior de requisitos por parte del promovente (**artículo 41 del reglamento de construcción, primer párrafo**).<sup>35</sup>

77. Finalmente, **para obtener la licencia de demolición**, el interesado deberá cumplir con lo señalado en los artículos 45 y 46 del reglamento de construcción municipal –mediante los cuales se requiere una bitácora oficial de la obra, de un director responsable de proyecto y otro de obra, así como el ingreso de los planos con el proyecto ejecutivo–, además deberá presentar ante la Dirección de Obras Públicas e Infraestructura, los siguientes requisitos:

I. Solicitud multitrámite, firmada por el propietario, representante legal o apoderado;

II. Identificación oficial conforme al artículo 14 del presente reglamento;

III. Acreditar la propiedad en los términos dispuestos en el presente ordenamiento;

IV. Tres juegos impresos de planos conteniendo el proyecto ejecutivo, firmados por el propietario y por el director responsable de obra;

V. Bitácora oficial de obra, firmada por el director responsable en obra;

<sup>35</sup> "Artículo 41. No se expedirán licencias, permisos o autorizaciones a que se refiere el presente ordenamiento cuando su otorgamiento contravenga lo dispuesto en los planes, programas de desarrollo urbano o el presente reglamento, ni se podrán otorgar o expedir condicionadas al cumplimiento posterior de requisitos por parte de su promovente. ..."



VI. Registro vigente de los directores responsables en proyecto y obra de edificación;

VII. Estar al corriente del pago del impuesto predial;

VIII. Acreditar que el inmueble se encuentra libre de gravamen; y

IX. Realizar el pago de los derechos correspondientes (**artículo 49<sup>36</sup> del reglamento de construcción**).

78. Para el otorgamiento de las licencias correspondientes, la Dirección deberá observar, entre otras cosas, que para el uso de suelo distinto al habitacional unifamiliar o habitacional plurifamiliar horizontal, cuando se trate de más de una vivienda por trámite o expediente, deberá presentar copia y original para el cotejo del dictamen de trazo, usos y destinos específicos, con resultado precedente, favorable o viable, además de acreditar el cumplimiento de las normas y lineamientos aplicables (**artículo 51, fracción II,<sup>37</sup> del reglamento de construcción**).

<sup>36</sup> Artículo 49. Para obtener la licencia de demolición, el interesado deberá cumplir con lo señalado en los artículos 45 y 46 del presente reglamento, además deberá presentar ante la dirección los siguientes requisitos:

"I. Solicitud multitrámite, firmada por el propietario, representante legal o apoderado;

"II. Identificación oficial conforme al artículo 14 del presente reglamento;

"III. Acreditar la propiedad en los términos dispuestos en el presente ordenamiento;

"IV. Tres juegos impresos de planos conteniendo el proyecto ejecutivo, firmados por el propietario y por el director responsable de obra;

"V. Bitácora oficial de obra, firmada por el director responsable en obra;

"VI. Registro vigente de los directores responsables en proyecto y obra de edificación;

"VII. Estar al corriente del pago del impuesto predial;

"VIII. Acreditar que el inmueble se encuentra libre de gravamen; y

"IX. Realizar el pago de los derechos correspondientes."

<sup>37</sup> Artículo 51. Para el otorgamiento de licencias a que se refiere el presente capítulo, la Dirección deberá observar lo siguiente:

"...

"II. Para uso de suelo distinto al habitacional unifamiliar o habitacional plurifamiliar horizontal, cuando se trate de más de una vivienda por trámite o expediente, deberá presentar copia y original para cotejo del dictamen de trazo, usos y destinos específicos, con resultado precedente, favorable o viable, además de acreditar el cumplimiento de las normas y los lineamientos indicados en el mismo;

"..."



79. En resumen, del análisis del anterior marco jurídico, se desprende que **para que los particulares puedan llevar a cabo obras de urbanización, demolición y construcción; es necesaria la previa obtención de la licencia o autorización respectiva**, cuyo otorgamiento está sujeto al desahogo de una serie de trámites ante las autoridades competentes, tanto estatales como municipales, quienes deben verificar el cumplimiento de diversos requisitos de forma y fondo, así como que esa clase de obras se apeguen a los planes parciales de desarrollo urbano y a los reglamentos municipales, entre ellos, el citado Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco.

80. Consecuentemente, la autorización, licencia o permiso en favor de las interesadas, para el efecto de urbanizar, demoler y/o edificar una nueva obra en el mismo lugar, no gozan del carácter de actos futuros e inminentes, en tanto que la sola autorización del **dictamen de trazo, uso y destino para efectuar una obra de edificación, demolición o urbanización, no significa que la autoridad municipal emitirá la licencia correspondiente, porque como se vio, para llegar a este punto y dependiendo de la obra que se pretende llevar a cabo, la persona interesada tiene que agotar un procedimiento complejo, desde presentar un proyecto de obra, la emisión de tal dictamen, el certificado de habitabilidad (edificación) y finalmente la expedición de la licencia, la cual pudiera darse el caso de que no se emita en razón de que la obra que se pretende realizar no cumpla con la normatividad en materia de impacto ambiental, habitabilidad y seguridad, etcétera, o simplemente que el interesado no cumpla con los requisitos exigidos por la normatividad aplicable. De ahí que, en la ejecutoria emitida por el tribunal administrativo local, se hayan dejado a salvo las facultades de la autoridad de emitir de manera condicionada su autorización.**

81. Lo anterior se corrobora, si en cuenta se toma el contenido del artículo 361, fracción I, inciso a), del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en relación con el diverso 10, fracción I, inciso e), del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, que precisamente ubica a los dictámenes de uso de suelo, como **actos declarativos, entendidos como actos definitivos que sólo reconocen sin modificar una situación jurídica del administrado, pero resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo.**



82. Por tanto, como lo destacó el Cuarto Tribunal Colegiado, la expedición u otorgamiento de las licencias de urbanización, demolición y/o construcción, no solo depende de que el interesado cuente con el dictamen favorable de trazos, usos y destinos; sino que es indispensable el previo desahogo de una serie de trámites administrativos ante las autoridades estatales y municipales, en el que éstas desplegaran sus facultades para constatar que se cumplan otros requisitos legales y reglamentarios exigibles, así como para decidir si otorgan o niegan la licencia respectiva.

83. El hecho de que la emisión o ejecución de un acto administrativo requiera o no ser el resultado de trámites o procedimientos previos, resulta especialmente relevante para establecer la procedencia de su suspensión en el juicio de amparo, ya que de ello dependerá que pueda ser considerado como inminente o futuro de realización incierta; tal como lo estableció en un supuesto similar la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 356/2012, de la cual derivó la tesis jurisprudencial de rubro: "ORDEN VERBAL DE RETIRO DE UN PUESTO SEMIFIJO. ES UN ACTO DE EJECUCIÓN INMINENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).", cuya ejecutoria, en la parte que interesa, dice:

"... Ahora bien, partiendo de que es cierto el acto impugnado consistente en la orden verbal de retiro de un puesto semifijo en el que la parte actora ejerce su actividad comercial, debe concluirse que su realización es inminente, **ya que su ejecución no depende de un procedimiento administrativo previo**, sino de la manifestación de las autoridades en el sentido de que en breve llevarán a cabo ese retiro.

"En efecto, si se parte de que el acto es cierto, porque de acuerdo con lo manifestado por la actora en su demanda, inspectores y/o verificadores del Ayuntamiento de Naucalpan le informaron que en breve procederían a retirar sus puestos por órdenes del jefe del Departamento de Mercados y del subdirector de Concertación Comercial del Ayuntamiento de Naucalpan, debe concluirse entonces que puede ejecutarse en cualquier momento, **toda vez que la ejecución no depende de un procedimiento sino de la información que dieron las autoridades a la parte actora.**





**"En este punto, es importante distinguir entre la existencia de una orden verbal de retiro de un puesto semifijo, cuando la parte actora manifiesta que las autoridades le informaron que se llevaría a cabo en breve y de la eventual orden de retiro que resulte de un procedimiento administrativo.**

"En el primer caso, si lo que se reclama es una orden verbal para el retiro de un puesto semifijo, que de acuerdo con las manifestaciones de la parte actora se ejecutará en breve, es irrelevante que exista o no un procedimiento previo, porque frente a su existencia, es inconcuso que su ejecución es inminente, es decir, porque su existencia ya no depende de un procedimiento previo, sino de que las autoridades manifestaron a la parte actora que ésta se llevaría a cabo en breve.

**"En cambio, si la parte actora solicita la suspensión de la eventual orden de retiro que se emita dentro de un procedimiento administrativo, es inconcuso que el acto no será susceptible de suspenderse, debido a que se trata de un acto futuro de realización, incierta, ya que depende de la actividad que despliegue la autoridad en el caso y de que decida o no emitir la orden respectiva.**

"En ese sentido, debe concluirse que la orden verbal de retiro de un puesto semifijo en el que la parte actora ejerce su actividad comercial, emitida por las autoridades del Ayuntamiento de Naucalpan, Estado de México, es un acto de inminente realización **si su existencia deriva de la manifestación de las autoridades en el sentido de que en breve llevarán a cabo dicho retiro y no depende de la decisión que se adopte en un procedimiento administrativo ...**" (el resaltado es de este Pleno de Circuito)

84. Así las cosas, atendiendo a todo lo antes explicado y que encuentra apoyo en la aplicación analógica de las citadas consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que, para efectos de la suspensión en el juicio de amparo, la expedición o emisión de la licencia de urbanización, construcción y/o edificación, no constituye un acto de realización inminente cuando se reclama el dictamen favorable de trazos, usos y destinos específicos expedido a favor del tercero interesado; cuenta habida que ese dictamen es un



acto meramente declarativo que, aunque constituye uno de los documentos necesarios para la obtención de dicha licencia, no implica invariablemente que ésta vaya a otorgarse, pues ello depende también del cumplimiento de otros diversos requisitos y del desahogo de trámites administrativos previos ante autoridades competentes, quienes podrán decidir emitirla o negarla.

85. De ahí que en aquellos juicios de amparo, como los que dieron origen a la presente contradicción, en los que la parte quejosa reclama la sentencia que ordena la expedición de un dictamen favorable de trazos, usos y destinos, o bien el propio dictamen, solicitando la suspensión de la eventual licencia o autorización de urbanización, demolición y/o construcción que pueda emitirse; dicho acto no será susceptible de suspenderse, en tanto que se trata de un acto futuro de realización incierta que no deriva necesariamente de ese dictamen.

86. Máxime que, en caso de que se llegue a expedir esa licencia, la parte quejosa estará en aptitud de ampliar la demanda al respecto y pedir su suspensión para dejarla temporalmente sin eficacia jurídica, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 148/2012 (10a.), intitulada: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN, PERMISO O LICENCIA A CARGO DE PARTICULARES."

87. SÉPTIMO.—**Decisión.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia obligatoria en el Tercer Circuito, el siguiente criterio jurídico:

88. Este **Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que, para efectos de la procedencia de la suspensión provisional en el juicio de amparo, la expedición de una licencia, permiso o autorización para llevar a cabo una obra de urbanización, demolición y consecuente edificación de una nueva obra, no es un acto futuro de realización inminente, cuando el acto reclamado lo constituye la sentencia que ordena el otorgamiento del dictamen favorable de trazos, usos y destinos al tercero interesado o bien ese propio dictamen.**



89. Por lo anteriormente expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios, entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental 1/2013, frente a los diversos criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver las quejas 133/2019, 358/2019 y 220/2021, así como por el Séptimo Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al resolver el recurso de queja 90/2021.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios, entre los sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 133/2019, 358/2019 y 220/2021, frente al diverso sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al resolver el recurso de queja 90/2021.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el penúltimo considerando del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por mayoría de cuatro votos de los Magistrados Roberto Charcas León (ponente del asunto), René Olvera Gamboa, Oscar Hernández Peraza y Jacob Troncoso Ávila; con los votos en contra del Magistrado Jesús de Ávila Huerta, quien formula voto particular, y de la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado y Magistrado Moisés Muñoz Padilla, presidente del Pleno, quienes se adhieren al emitido por el primero en mención.



La Magistrada y los Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50<sup>38</sup> 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 en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, José Francisco Gutiérrez Sandoval, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/26 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de criterios, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la página 5627 de esta *Gaceta*.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 148/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1657, con número de registro digital: 2004604.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 356/2012, 255/2015 y 442/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1254; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 31, Tomo I, junio de 2016, página 644, 57, Tomo I, agosto de 2018, página 985, con números de registro digital: 24189, 26344 y 27991, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>38</sup> "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."



**Voto particular** que formula el Magistrado Jesús de Ávila Huerta en la contradicción de criterios 15/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito por mayoría de cuatro votos, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, al cual se adhieren tanto la Magistrada Silvia Rocío Pérez Alvarado como el Magistrado Moisés Muñoz Padilla, presidente del Pleno.

No comparto el parecer de la mayoría por lo siguiente:

Sobre el tema de si el otorgamiento del dictamen de uso de suelo tiene como fin obtener la licencia y, por ende, puede concederse la suspensión para que no se detenga el trámite de esta última y se evite su emisión, estimo que con independencia de la inminencia de la solicitud de la licencia, lo cierto es que no puede pasar desapercibido que el dictamen de uso de suelo es el documento que rige la construcción basado en el plan parcial de desarrollo urbano que tiene como sustento el Código Urbano, de modo que permitir que en cualquier momento se dé trámite a la licencia, que es sólo la autorización para la construcción basado en el dictamen de uso de suelo, se pudiera causar un daño irreparable.

Mi postura parte de lo dispuesto por los artículos 10, fracciones XIX, XX y XXI, 283 y 284 del Código Urbano del Estado de Jalisco, que disponen:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"XIX. Expedir el dictamen de usos y destinos, referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio, a efecto de certificar la utilización de los predios y fincas;

"XX. Expedir el dictamen de trazo, usos y destinos específicos, referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio, a efecto de certificar las normas de control de la urbanización y edificación, como fundamentos para la elaboración de los proyectos definitivos de urbanización o los proyectos de edificación, según corresponda a propuestas de obras;

"XXI. Otorgar o negar las autorizaciones o licencias para ejecutar obras y acciones urbanísticas;"

"Artículo 283. La dependencia municipal está facultada para expedir licencias de construcción en:



- "I. Los predios de suelo urbanizado y en lotes o predios respecto de los cuales se autorizó su enajenación, en los casos y supuestos previstos por el artículo 298 de este código;
  - "II. Los proyectos de obras de urbanización y edificación simultáneas, de acuerdo con el proyecto definitivo de urbanización;
  - "III. Las urbanizaciones progresivas que se autoricen conforme las disposiciones del presente capítulo;
  - "IV. Los predios intra-urbanos de suelo no urbanizado en las áreas en donde el Ayuntamiento haya dictaminado técnica, jurídica y administrativamente factible su regularización;
  - "V. Los predios comprendidos en un área de destinos, previa celebración del convenio respectivo;
  - "VI. Los proyectos que se limitan a obras de edificación;
  - "VII. En predios comprendidos en un área de reservas, en tanto se realizan las obras de urbanización, previa celebración del convenio, y
  - "VIII. En predios de dominio público, de acuerdo a su destino y en su caso, con lo estipulado en el acto o título de concesión.
- "Las licencias que se expidan en el supuesto de la fracción IV que antecede, deberán hacerse del conocimiento de la Procuraduría de Desarrollo Urbano."
- "Artículo 284. A quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes:
- "I. El dictamen de usos y destinos, mediante el cual se certificará la clasificación y utilización determinadas para el predio en la zonificación vigente, para los efectos legales de actos o documentos donde se requiera esta información, y
  - "II. El dictamen de trazo, usos y destinos específicos fundados en el plan de desarrollo urbano de centro de población y en su caso, en el plan parcial de desarrollo urbano, donde se precisarán las normas y lineamientos para la elaboración



del plan de urbanización, el proyecto definitivo de urbanización o el proyecto de edificación, así como las normas a las que se sujetarán las edificaciones afectas al patrimonio cultural del Estado.

"B. Recibida la solicitud por la dependencia municipal, deberá expedir estos dictámenes, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

"I. Se expedirán a cualquier persona que los solicite, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal;

"II. La solicitud expresará los datos generales del predio, así como el nombre, domicilio e identificación del solicitante;

"III. Estos dictámenes tienen el carácter de certificaciones, tendrán vigencia indefinida y validez legal en tanto no se modifiquen o cancelen los planes o programas de los cuales se deriven; y

"IV. Recibida la solicitud se expedirán los dictámenes solicitados, en un plazo no mayor de una semana.

"Si la dependencia municipal no expide los dictámenes en los términos que se establecen en el plazo señalado, el promovente podrá impugnar la negativa ficta, conforme al procedimiento que se indica en el título décimo tercero de este código."

De los preceptos relatados se puede extraer que quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes, ya sea:

a) El dictamen de usos y destinos, mediante el cual se certificará la clasificación y utilización determinadas para el predio en la zonificación vigente, para los efectos legales de actos o documentos donde se requiera esta información, y

b) El dictamen de trazo, usos y destinos específicos fundados en el plan de desarrollo urbano de centro de población y en su caso, en el plan parcial de desarrollo urbano, donde se precisaran las normas y lineamientos para la elaboración del plan de urbanización, el proyecto definitivo de urbanización o el proyecto de edificación, así como las normas a las que se sujetarán las edificaciones afectas al Patrimonio Cultural del Estado.



c) Que para poder expedir las licencias de construcción a que se refiere el artículo 283 del código referido, es necesario obtener previamente dicho dictamen, en tanto son atribuciones del Municipio, expedir el dictamen de usos y destinos referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio, a efecto de certificar la utilización de los predios y fincas, el dictamen de trazo, usos y destinos específicos, referidos a la zonificación del centro de población, área y zona donde se localice el predio, a efecto de certificar las normas de control de la urbanización y edificación, como fundamentos para la elaboración de los proyectos definitivos de urbanización o los proyectos de edificación, según corresponda a propuestas de obras y otorgar o negar las autorizaciones o licencias para ejecutar obras y acciones urbanísticas.

En esa medida, a mi ver, existe una vinculación cercana y próxima inescindible entre el dictamen y la licencia, que implica que sea factible entender que la expedición del primero es necesaria para la emisión de la segunda, de modo que puede paralizarse su emisión, no su trámite, pues con ello se preserva el derecho en juego que según se ve de los asuntos que dieron lugar a la contradicción, buscan la preservación del medio ambiente (al menos uno).

Y esto es relevante si partimos de los principios de precaución y prevención ambiental que consisten en lo siguiente:

El principio de precaución es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, pero sin que se cuente todavía con una prueba científica definitiva de tal riesgo.

Éste, en materia ambiental, se distingue del principio de prevención porque el primero exige tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra, mientras que el principio de prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce el daño ambiental que puede producirse.

El principio de referencia ha sido cuestionado como principio ético, en gran medida porque no es considerado un principio, sino un conjunto de principios. El principio de "precaución" o también llamado "de cautela" exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca realmente el deterioro del medio ambiente, operando ante la amenaza a la salud o al medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos.

Según el mismo, cuando haya peligro de considerable reducción o pérdida de diversidad biológica, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse





como razón para postergar la adopción de medidas que impidan o minimicen dicho peligro.

En tanto el principio de prevención o precautorio busca evitar daños graves o irreversibles a partir de la posibilidad de impactos ambientales. Este principio manda actuar con cautela aun en los casos en los que no existe suficiente información.

La Declaración de Río, señala: "cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente." (Principio 15).

Lo que distingue al principio precautorio en el marco del derecho ambiental, es que la certeza y la previsibilidad dejan de ser un requisito fundamental. No es necesario contar con evidencia científica para implementar medidas preventivas y correctivas frente a un posible daño.

La defensa del medio ambiente ya no se basa en la prueba de la afectación, sino en la posibilidad de la alteración negativa. El principio de precaución requiere que se adopte un enfoque cauto y que evite riesgos en aquellos casos en que no pueden predecirse los impactos con certeza y/o en los que existe incertidumbre respecto de la eficacia de las medidas de mitigación. Si no pueden establecerse los impactos en los recursos de diversidad biológica importantes con la certeza suficiente, la actividad se detiene hasta que no haya información suficiente disponible o se adopta un escenario de "peor caso" respecto del impacto en la diversidad biológica y la propuesta, y su aplicación y gestión se diseñan de manera de (sic) reducir los riesgos hasta niveles aceptables. (Documento de antecedentes de la Decisión VII/28 del Convenio sobre la Diversidad Biológica: Directrices voluntarias sobre evaluaciones de impacto, incluida la diversidad biológica).

En esa medida, a partir de las manifestaciones de los quejosos sobre la protección del medio ambiente, utilizando los principios de precaución y prevención y de la cercanía próxima del dictamen y la licencia, a mi ver, es factible conceder la suspensión para el efecto de que no se impida el trámite de la licencia, con independencia de que hubiere iniciado o no, pero sí se suspenda la emisión de ésta hasta que se resuelva sobre el fondo del juicio de amparo o sobre la suspensión definitiva.

Lo anterior lo sostengo en la jurisprudencia que dice:



"DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.

"Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreesayó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio ambiente sano son el de prevención y el de precaución, los cuales, si bien están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí.

"Justificación: El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. Uno de ellos es el principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo." [Registro digital: 2024374, Primera Sala, Undécima Época, tesis 1a./J. 11/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 840]

Así como la jurisprudencia que refiere:

"PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU RELACIÓN Y ALCANCE CON EL DEBER DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE REGULADO POR EL MARCO NORMATIVO CONVENCIONAL DE LA MATERIA.



"Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado 'Sistema Arrecifal Veracruzano'. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la definición y el entendimiento del principio de prevención en materia ambiental en relación con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional, permite una adecuada protección al medio ambiente, pues tiene como finalidad evitar que se causen daños al mismo.

"Justificación: El principio de prevención se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique. De ahí que entre este principio y el deber de cuidar el medio ambiente, se advierte un punto de conexión y una relación estrecha, por lo que se considera que la prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente: a) contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; b) crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y, c) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, toda vez que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente. Por ello, se ha pronunciado en torno al ámbito de aplicación de la obligación de prevención, en el sentido de que si bien el principio de prevención se consagró en materia ambiental en el marco de las relaciones interestatales, lo cierto es que atendiendo a la similitud de sus obligaciones con el deber general de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de prevención se aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En cuanto al tipo de daño que se debe prevenir, la



Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente y que su existencia debe determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. Asimismo, ha considerado que la obligación de prevención en derecho ambiental significa que los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Además de que no se pueden detallar todas las medidas a adoptar para cumplir con la obligación de prevención; sin embargo, se han precisado ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales, dentro de las cuales se encuentran los deberes de: 1) regular; 2) supervisar y fiscalizar; 3) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; 4) establecer un plan de contingencia; y 5) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental." [Registro digital: 2024395, Primera Sala, Undécima Época, tesis 1a./J. 12/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 850]

Es por lo anterior que difiero de mis pares, pues debe atenderse a la naturaleza del dictamen de uso de suelo como el instrumento para determinar si la obra a realizar reúne los requisitos específicos acordes con el plan de desarrollo y las normas ambientales, que de ejecutarse vía la licencia, provocaría un daño de difícil reparación para los afectados, de modo que debe resolverse con base en los principios de prevención y precaución, a fin de evitarlos y concederse la suspensión para que de iniciarse el procedimiento de otorgamiento de la licencia, se siga éste hasta su culminación, sin que se emita la autorización hasta tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva o, en su caso, el juicio de amparo.

**El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, José Francisco Gutiérrez Sandoval, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2022 (11a.) y 1a./J. 12/2022 (11a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas.

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIA, AUTORIZACIÓN O PERMISO PARA URBANIZAR, DEMOLER Y EDIFICAR UNA NUEVA OBRA, CUANDO DICHS ACTOS SE RECLAMAN COMO UNA INMINENTE CONSECUENCIA DEL DICTAMEN DE TRAZOS, USOS Y DESTINOS, AUTORIZADO A UN TERCERO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al resolver sobre la procedencia de la suspensión provisional en juicios de amparo indirecto, pues mientras uno señaló que con relación a la licencia municipal derivada del dictamen de trazos, usos y destinos específicos que detenta la parte tercera interesada, se trata de un acto incierto que no conlleva que al interesado se le expida la licencia respectiva, por lo que es improcedente conceder la medida cautelar, el otro consideró procedente otorgar la suspensión al tratarse de un acto inminente, ya que la emisión de la licencia es consecuencia directa del dictamen.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que no procede conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto, en contra de la expedición de una licencia o permiso para llevar a cabo una obra de demolición y consecuente edificación de una nueva obra, cuando se reclama como una inminente consecuencia del dictamen de trazos, usos y destinos, autorizado a un tercero a través de una sentencia de nulidad, por tratarse de un acto futuro de realización incierta y, por ende, no resulta posible, material ni jurídicamente, su paralización.

Justificación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado de manera reiterada que contra los actos reclamados de naturaleza incierta, debe negarse la suspensión. Tal es el caso respecto de las licencias municipales que pudieran expedirse con base en el dictamen de trazos, usos y destinos específicos, ya que conforme al Código Urbano para el Estado de Jalisco y al Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, dependiendo de la obra que se pretenda materializar (construcción, demolición, edificación o urbanización o simultáneas), la persona interesada debe agotar una serie de trámites administrativos que pudieran resultar



en que se expida la licencia para operar o que incluso se niegue ya obtenido dicho dictamen, por lo que este último al tratarse de un acto declarativo, forma parte de un procedimiento administrativo que el interesado debe gestionar para que se le expida la licencia administrativa pertinente. Por tanto, cuando la parte quejosa, con base en el referido dictamen de trazos, usos y destinos específicos que detenta la parte tercera interesada, solicita la suspensión contra sus consecuencias, debe negarse porque, se insiste, la expedición de las licencias respectivas es un acto de naturaleza incierta, porque inclusive pudiera llegarse al extremo de que se niegue.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

**PC.III.A. J/26 A (11a.)**

Contradicción de criterios 15/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Séptimo, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Roberto Charcas León, René Olvera Gamboa, Oscar Hernández Peraza y Jacob Troncoso Ávila. Disidentes: Silvia Rocío Pérez Alvarado, Jesús de Ávila Huerta y Moisés Muñoz Padilla. El Magistrado Jesús de Ávila Huerta formuló voto particular al que se adhirieron los Magistrados Silvia Rocío Pérez Alvarado y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Roberto Charcas León. Secretarios: Sergio Munguía Rojas y Carlos Abraham Domínguez Montero.

**Criterios contendientes.**

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver las quejas 133/2019, 358/2019 y 220/2021, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 90/2021.

**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 criterios 15/2022, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, 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 31 de enero de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

