



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 23
TOMO III

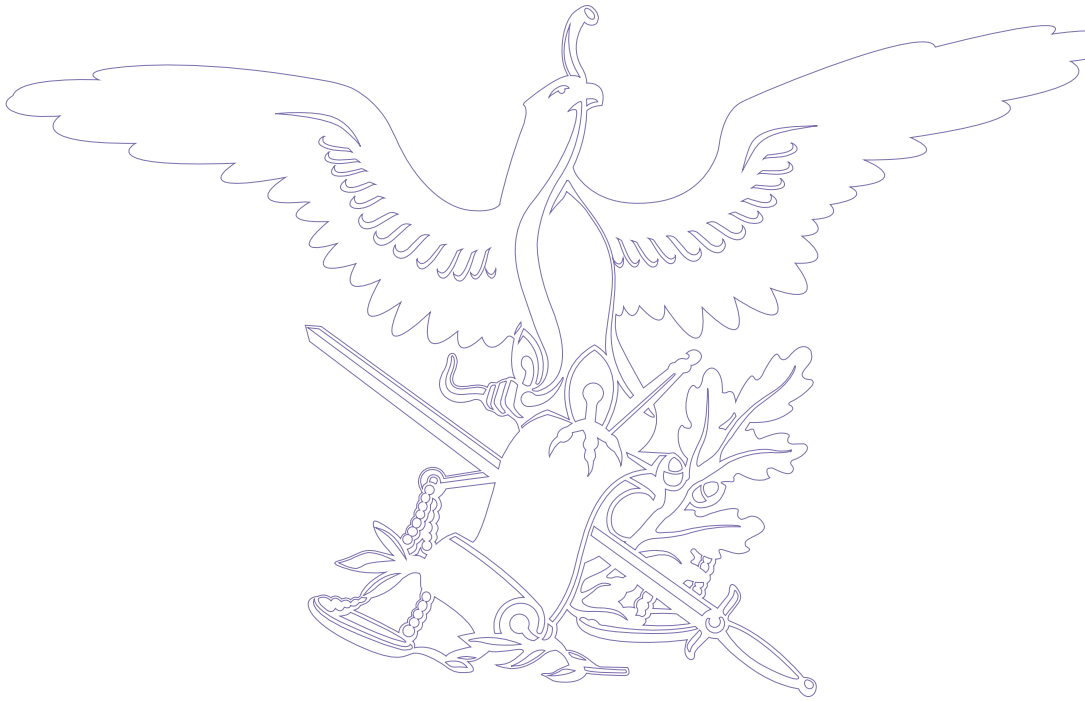
Marzo de 2023

Segunda Sala y Plenos Regionales

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 23
TOMO III

Marzo de 2023

Segunda Sala y Plenos Regionales

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

Consejo de la Judicatura Federal



DIRECTORIO DE PLENOS REGIONALES



PLENOS REGIONALES DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE

PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	Presidente	SAMUEL MERAZ LARES
INTEGRANTES		
Ciudad de México	Magistrada	EMMA MEZA FONSECA
	Magistrado	SAMUEL MERAZ LARES
	Magistrado	HÉCTOR LARA GONZÁLEZ

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	Presidenta	ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
INTEGRANTES		
Ciudad de México	Magistrada	ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	Magistrada	ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
	Magistrado	GASPAR PAULÍN CARMONA

PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	Presidenta	HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
INTEGRANTES		
Ciudad de México	Magistrada	HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
	Magistrado	ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS
	Magistrado	ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO

**PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,
CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN**

	Presidenta	MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR
INTEGRANTES		
Monterrey	Magistrada	MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR
	Magistrado	JORGE TOSS CAPISTRÁN
	Magistrado	GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ

**PLENOS REGIONALES DE LA
REGIÓN CENTRO-SUR**

**PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA**

	Presidente	SALVADOR CASTILLO GARRIDO
INTEGRANTES		
Puebla	Magistrada	CARLA ISSELIN TALAVERA
	Magistrado	SALVADOR CASTILLO GARRIDO
	Magistrado	JESÚS RAFAEL ARAGÓN

**PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS**

	Presidente	ARTURO ITURBE RIVAS
INTEGRANTES		
Cuernavaca	Magistrada	ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ
	Magistrado	ARTURO ITURBE RIVAS
	Magistrada	SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ

**PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,
CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO**

	Presidenta	MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
INTEGRANTES		
Guadalajara	Magistrada	MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
	Magistrado	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
	Magistrado	HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES

**PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Presidenta

ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE

INTEGRANTES

**Ciudad de
México**

Magistrada

ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE

Magistrado

EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER

Magistrado

JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez
Mgdo. Alberto Díaz Díaz

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. José Rogelio Alanís García
Mgda. Isabel Cristina Porras Odriozola

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

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

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

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

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

Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio

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

Mgda. Silvia Estrever Escamilla
Mgdo. Jorge Isaac Lagunes Leano

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

Mgda. Michele Franco González
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Benítez
Mgdo. José Manuel Torres Ángel

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

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

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

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Roberto Fraga Jiménez

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

Mgdo. Óscar Palomo Carrasco
Mgdo. Humberto Suárez Camacho

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

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

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

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

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

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

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

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

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

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Abel Méndez Corona
Mgdo. Ricardo Olvera García

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

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya

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

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

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

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López
Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason
Mgda. Ana María Ibarra Olguín

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

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero

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

Mgdo. José Antonio García Guillén
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez
Mgda. Dalila Quero Juárez

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

Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo

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

Mgda. Emma Gaspar Santana
Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora

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

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgdo. Diego Alejandro Ramírez Velázquez

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

Mgda. Carmina Cortés Rodríguez
Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

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

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

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

Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

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

Mgdo. Hugo Guzmán López

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

Mgdo. Salvador Alvarado López
Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena

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

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Fernando Issac Ibarra Gómez
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

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

Mgda. Rosa González Valdés
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

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

Mgdo. Jorge Higuera Corona
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

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

Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgda. Fabiana Estrada Tena
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

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

Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

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

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

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

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

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

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgda. Iliana Fabricia Contreras Perales

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

Mgda. Cecilia Armengol Alonso
Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

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

Mgda. Mónica Cacho Maldonado
Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy
Mgda. Yazmín Eréndira Ruiz Ruiz

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

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

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

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

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

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

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

Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas
Mgda. María del Refugio González Tamayo

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

Mgdo. Mario Gerardo Avante Juárez
Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

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

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

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

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

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

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

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

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

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

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

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

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

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

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

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

Mgdo. Adín Antonio de León Gálvez
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López

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

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva
Mgdo. Benito Arnulfo Zurita Infante

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

Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán
Mgdo. Ricardo Manuel Martínez Estrada

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

Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo

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

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

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

Mgdo. Genaro Rivera
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal
Mgda. Estela Berenice Vargas Bravo Piedras

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

Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras

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

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

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

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López
Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas

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

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

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

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz

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

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

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

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

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

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

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Ricardo Garduño Pasten
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón
Mgdo. Humberto Venancio Pineda

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Irma Rivero Ortiz
Mgdo. Jaime Santana Turrall
Mgdo. Mauricio Torres Martínez

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

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgda. Adela Domínguez Salazar
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo
Mgda. Julia María del Carmen García González

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

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

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

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. David Cortés Martínez
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baraibar
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Breyman Labastida Martínez
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Casimiro Barrón Torres
Mgdo. Enrique Munguía Padilla
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Erick Bustamante Espinoza
Mgdo. José Clemente Cervantes

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Angélica Marina Díaz Pérez
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jesús Cortez Sandoval
Mgdo. René Olvera Gamboa
Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. José Luis Gómez Avilés
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez
Mgda. Lucitania García Ortiz
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Alma Rosa Díaz Mora
Mgdo. Gerardo Torres García
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

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

Zapopan, Jal.

Mgdo. Edgar Israel Flores del Toro

Mgdo. Paulino López Millán

Mgda. Susana Teresa Sánchez González

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

Guadalajara, Jal.

Mgdo. Rigoberto Baca López

Mgdo. Pedro Ciprés Salinas

Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro

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

Zapopan, Jal.

Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito

Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde

Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

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

Zapopan, Jal.

Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez

Mgda. Cecilia Peña Covarrubias

Mgdo. Héctor Pérez Pérez

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgda. Armida Buenrostro Martínez
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Pedro Daniel Zamora Barrón

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

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

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Antonio Ceja Ochoa
Mgdo. Edgar Gaytán Galván
Mgdo. Helmuth Gerd Putz Botello

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

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

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Francisco Eduardo Flores Sánchez
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

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

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

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgdo. Abel Anaya García
Mgdo. Édgar Ulises Rentería Cabañez

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Gonzalo Higinio Carrillo de León
Mgdo. Guillermo Erik Silva González
Mgdo. Óscar Alejandro Zúñiga Vidales

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

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

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

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

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

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

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

Hermosillo, Son.
Mgda. Karina Córdova Cádiz
Mgdo. Manuel María Morteo Reyes
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

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

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

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil
Mgda. María del Rosario Parada Ruiz

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

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

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

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

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León

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

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

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

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

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales
Mgdo. Martín Ubaldo Mariscal Rojas

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez

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

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

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

Puebla, Pue.
Mgdo. Jorge Alberto González Álvarez
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Adriana Matzayani Sánchez Romo
Mgdo. Roberto Obando Pérez
Mgdo. Rafael Quiroz Soria

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Mario Machorro Castillo
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

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

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Vicente Mariche de la Garza
Mgdo. Martín Soto Ortiz

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

Boca del Río, Ver.
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgdo. Antonio Soto Martínez
Mgdo. José Saturnino Suero Alva

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

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Luis García Sedas
Mgda. Naela Márquez Hernández
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

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

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

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

Xalapa, Ver.
Mgda. Marisol Barajas Cruz
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú

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

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

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

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

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

Xalapa, Ver.

Mgda. Cándida Hernández Ojeda

Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa

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

Xalapa, Ver.

Mgda. María Guadalupe Cruz Arellano

Mgdo. Carlos Alberto González García

Mgdo. Tomás Zurita García

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

Xalapa, Ver.

Mgda. Selina Haidé Avante Juárez

Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez

Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano

Mgdo. Enrique Chávez Peñaloza

Mgdo. Enrique Torres Segura

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Victoriano Eduardo Alanís García

Mgdo. Tito Contreras Pastrana

Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

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

Torreón, Coah.

Mgdo. José Ávalos Cota

Mgdo. Miguel Negrete García

Mgdo. Gerardo Ortiz Pérez de los Reyes

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

Saltillo, Coah.

Mgda. Ana Luisa Beltrán González

Mgdo. Santiago Gallardo Lerma

Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Fernando Estrada Vásquez

Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales

Mgdo. Héctor Alejandro Treviño de la Garza

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez

Mgdo. Iván Millán Escalera

Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

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

Torreón, Coah.

Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández

Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral

Mgda. María Elena Recio Ruiz

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez

Mgdo. Carlos Miguel García Treviño

Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Benito Eliseo García Zamudio

Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura

Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Alejandro Andraca Carrera

Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique

Mgdo. José Antonio Montoya García

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

Saltillo, Coah.

Mgdo. Nelsson Pedraza Sotelo

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Mauricio Barajas Villa

Mgdo. José Javier Martínez Vega

Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco

Mgdo. Óscar Fernando Hernández Bautista

Mgda. María Lucila Mejía Acevedo

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

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro
Mgdo. Mario César Flores Muñoz
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

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

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

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

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

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Alfredo Barrera Flores

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

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

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Salvador Fernández León
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado

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

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Cárlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Carlos Solís Briceño
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

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

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

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

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

Morelia, Mich.
Mgda. Desireé Cataneo Dávila
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Magdo. Horacio Ortiz González

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Oscar Lugo Ramírez
Magdo. Darío Carlos Contreras Favila

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

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

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

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

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

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

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

Culiacán, Sin.
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza
Mgdo. Alejandro Vega Nieto
Mgda. Ma. de Lourdes Villagómez Guillón

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

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

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgda. Angélica Ramírez Trejo

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

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

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

Mazatlán, Sin.
Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

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

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

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

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

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

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

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán
Mgda. Rosa Ileana Noriega Pérez
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León

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

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

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

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

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

Mérida, Yuc.

Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones

Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano

Mgdo. Teddy Abraham Torres López

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

Mérida, Yuc.

Mgda. Raquel Flores García

Mgda. Julia Ramírez Alvarado

Mgdo. René Rubio Escobar

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

Mérida, Yuc.

Mgda. Mirza Estela Be Herrera

Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina

Mgda. Mayra González Solís

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

Tijuana, B.C.

Mgdo. Alejandro Rodríguez Escobar

Mgdo. Jorge Salazar Cadena

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

Tijuana, B.C.

Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola

Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

Mgda. Marta Olivia Tello Acuña

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Juan Manuel García Arreguín

Mgdo. Juan Manuel García Figueroa

Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Rubén David Aguilar Santibáñez

Mgda. Graciela Margarita Landa Durán

Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Francisco Domínguez Castelo

Mgdo. Joaquín Gallegos Flores

Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Isaías Corona Coronado
Mgdo. David Guerrero Espriú
Mgda. Isabel Iliana Reyes Muñiz

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado
Mgdo. Manuel Juárez Molina

**Sexto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

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

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

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

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco Javier Araujo Aguilar
Mgdo. Adrián Rivera López
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

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

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Armando Díaz López
Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chihuahua, Chih.

Mgda. María del Carmen Cordero Martínez

Mgdo. Arturo Alberto González Ferreiro

Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez

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

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora

Mgdo. José de Jesús González Ruiz

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

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Abraham Calderón Díaz

Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales

Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. Héctor Guzmán Castillo

Mgdo. Julio Ramos Salas

Mgda. María Teresa Zambrano Calero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Roberto Blanco Gómez
Mgda. María Guadalupe Contreras Jurado
Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez
Mgdo. David Rodríguez Matha

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alfredo Cid García
Mgdo. Juan José Franco Luna
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

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

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

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

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

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

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

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Carlos Anuar Jaimes Torres
Mgda. Nancy Ortiz Chavarría
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cautle Vargas
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Javier Loyola Zosa

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

Cd. Victoria, Tamps.

Mgdo. Víctor Hugo Alejo Guerrero

Mgdo. Daniel Ricardo Flores López

Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

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

Tampico, Tamps.

Mgdo. Oscar Mauricio Maycott Morales

Mgdo. Juan Carlos Ríos López

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

Cd. Victoria, Tamps.

Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos

Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez

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

Cd. Victoria, Tamps.

Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar

Mgdo. Carlos Martín Hernández Carlos

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.

Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora

Mgdo. Artemio Hernández González

Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.

Mgdo. Carlos Manuel Bautista Soto

Mgdo. Osbaldo López García

Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.

Mgdo. Jorge Mason Cal y Mayor

Mgdo. Víctor Manuel Méndez Cortés

Mgdo. Fidel Quiñones Rodríguez

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.

Mgdo. Elías Álvarez Torres

Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno

Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

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

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

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

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

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

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba
Mgda. Ana Marcela Zatarain Barrett

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

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

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

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

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega
Mgdo. Basilio Rojas Zimbrón

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. José Luis Arroyo Alcántar
Mgdo. Justino Gallegos Escobar
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

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

Querétaro, Qro.
Mgdo. Luis Almazán Barrera
Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo
Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Mario Alberto Adame Nava

Mgda. Marisol Castañeda Pérez

Mgdo. Germán Tena Campero

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

Querétaro, Qro.

Mgda. María de Jesús Paola Castro Nava

Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez

Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Carlos Hernández García

Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo

Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

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

Querétaro, Qro.

Mgdo. Eligio Nicolás Lerma Moreno

Mgdo. J. Guadalupe Tafoya Hernández

Mgdo. Enrique Villanueva Chávez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón
Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Francisco Olmos Aviléz
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Daniel Jáuregui Quintero
Mgdo. Victorino Rojas Rivera

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz
Mgdo. Fernando Octavio Villarreal Delgado

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. Édgar Rafael Juárez Amador
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.
Mgdo. José Antonio Belda Rodríguez
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgda. María Alejandra de León González
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgda. Yolanda Islas Hernández
Mgdo. Rodolfo Munguía Rojas

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso
Mgdo. Herminio Huerta Díaz
Mgdo. Roberto Lara Hernández

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito**

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

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito**

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

CÉDULA PROFESIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE ATRIBUCIONES PARA VARIAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA FEDERACIÓN PARA SU OBTENCIÓN Y CONSERVACIÓN.

AMPARO EN REVISIÓN 466/2022. 18 DE ENERO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTÓ CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. ***** estudió la licenciatura de médico veterinario y zootecnista en la Universidad de Guadalajara y, derivado de la conclusión de sus estudios, solicitó a la Dirección de Profesiones de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco la expedición de la cédula profesional correspondiente.

En respuesta a la solicitud de la quejosa se expidió la cédula profesional de profesionista temporal *****.



Inconforme con tal circunstancia promovió juicio de amparo donde reclamó la constitucionalidad de la figura de la cédula temporal y la regulación de la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en el Estado de Jalisco.

El Juez de Distrito analizó la constitucionalidad de las normas reclamadas y concluyó que resultan acordes al marco constitucional aplicable. Inconforme con esa decisión la quejosa interpuso el recurso de revisión materia de la presente ejecutoria.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se relatan los antecedentes del asunto.	1-7
II.	COMPETENCIA	Esta Segunda Sala es competente para conocer del asunto.	7
III.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Resulta innecesario analizar tales presupuestos, dado que el tribunal del conocimiento los analizó.	7-8
IV.	PRECISIONES RELEVANTES	Se realizan precisiones en relación con la notificación de la sentencia e interposición del recurso de revisión a las autoridades y respecto del sobreseimiento de actos.	8-13
V.	MATERIA DE LA REVISIÓN	La materia del análisis de la presente ejecutoria será la constitucionalidad de los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.	13-18



VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Análisis de la regularidad constitucional de los artículos reclamados.</p> <p>Se concluye que el Congreso del Estado de Jalisco es incompetente para emitir la normatividad reclamada.</p>	18-32
VII.	EFFECTOS DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	<p>Se fijan los efectos del amparo concedido.</p>	32-33
VIII.	DEVOLUCIÓN DE AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO	<p>Se devuelven los autos al Tribunal Colegiado de Circuito que previno del conocimiento del asunto para los efectos legales a que haya lugar.</p>	33-34
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.— Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos consistentes en el reftendo y publicación del decreto, atribuidos al secretario general de Gobierno y al director de Publicaciones y del Periódico Oficial, ambos del Estado de Jalisco, respectivamente.</p> <p>SEGUNDO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa en contra de los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.</p> <p>CUARTO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.</p>	34-35



Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 466/2022, promovido por ***** , en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo indirecto 1000/2021.

El problema jurídico que debe ser resuelto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si resulta acorde al orden constitucional que los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, dispongan la existencia de una cédula profesional temporal y la obligación de certificar periódicamente el referido documento oficial.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Obtención de cédula profesional temporal.** ***** estudió la licenciatura de médico veterinario y zootecnista en la Universidad de Guadalajara y, derivado de la conclusión de sus estudios, solicitó a la Dirección de Profesiones de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco la expedición de la cédula profesional correspondiente.

2. En respuesta a la solicitud de la quejosa se expidió la cédula profesional de profesionista temporal ***** .

3. **Demanda de amparo.** Derivado de las circunstancias relatadas, ***** solicitó amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los siguientes actos:

I. Los artículos 12, fracciones IV, VI, XIX, 13, fracción II, 24, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y artículo cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, publicados el uno de diciembre de dos mil quince mediante



Decreto 25559/LX/15 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como los actos legislativos inherentes a dichos preceptos. **Actos que le atribuyó, en sus respectivos ámbitos competenciales, al Congreso del Estado, al gobernador y al director de Publicaciones y del Periódico Oficial, todos del Estado de Jalisco;** y,

II. La expedición de la cédula profesional temporal ***** en favor de la quejosa. **Acto que atribuyó al secretario general de Gobierno y al director de Profesiones de la Secretaría General de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco.**

4. Por razón de turno correspondió conocer de la demanda al Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien la registró con el expediente 1000/2021 y la admitió a trámite.

5. **Emplazamiento de autoridades.** Previo desahogo de prevención y ratificación de firma, el Juez de Distrito admitió la demanda a trámite y emplazó a juicio a las autoridades que enseguida se enuncian:

Notificación del emplazamiento

Autoridad responsable	Oficio de notificación
Secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco	26371/2021
Director de Profesiones del Estado de Jalisco	26372/2021
Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco	26373/2021
Congreso del Estado de Jalisco	26374/2021
Gobernador del Estado de Jalisco	26375/2021
Periódico Oficial del Estado de Jalisco	26376/2021

6. **Sentencia del juzgado.** Seguidos los trámites correspondientes, el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito pronunció sentencia en la cual precisó los actos de la siguiente manera:



Precisión de actos reclamados

"4. Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se precisa que del estudio integral de la demanda y demás constancias de autos, el acto reclamado se hace consistir en:

"• La Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, vigente a partir del uno de enero de dos mil dieciséis, en específico los artículos 12, fracciones IV, VI, XIX, 13, fracción II, 24, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la expedición de la cédula profesional temporal ***.**

*"(Actos que se reclaman en el ámbito de su competencia, del **Congreso, gobernador, Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", secretario general de Gobierno, director de Profesiones y Dirección de Profesiones, todos del Estado de Jalisco).**"*

7. Posteriormente el Juez emprendió el estudio correspondiente y negó el amparo respecto de los artículos cuya constitucionalidad fue cuestionada, así como por su acto de aplicación.

8. Inconforme con esa decisión, la quejosa interpuso recurso de revisión.

9. Notificación de la sentencia de amparo y del recurso de revisión interpuesto en su contra. De las constancias de autos se aprecia que el Juez notificó la sentencia y el medio de defensa interpuesto por la quejosa a las siguientes autoridades:

Notificación de la sentencia

Autoridad responsable	Oficio de notificación
Secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco	34385/2021



Director de Profesiones del Estado de Jalisco	34386/2021
Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco	34387/2021

Notificación de la interposición del recurso de revisión

Autoridad responsable	Oficio de notificación
Secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco	39461/2021
Director de Profesiones del Estado de Jalisco	39462/2021
Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco	39463/2021

10. Como se puede observar, el juzgado de origen omitió notificar tanto la sentencia recurrida como el recurso de revisión al **I)** Congreso del Estado de Jalisco, al **II)** Gobernador del Estado de Jalisco y al **III)** Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

11. **Trámite del recurso de revisión.** De dicho medio de defensa tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien lo registró con el toca RA. 428/2021 y lo admitió a trámite.

12. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites correspondientes, el tres de mayo de dos mil veintidós el Órgano Colegiado del conocimiento pronunció sentencia en la que solicitó que este Alto Tribunal reasumiera su competencia originaria para conocer del recurso de revisión.

13. **Solicitud de reasunción de competencia.** Por acuerdo de veinte de mayo de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la solicitud de reasunción de competencia y la registró con el expediente 63/2022; asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Luis María Aguilar Morales, integrante de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



14. El diecisiete de agosto de dos mil veintidós esta Segunda Sala pronunció resolución en la que reasumió su competencia originaria para conocer del amparo en revisión.

15. **Trámite ante la Suprema Corte.** El presidente de este Alto Tribunal registró el recurso con el expediente 466/2022, lo admitió a trámite y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, integrante de la Segunda Sala, para la elaboración del proyecto correspondiente.

16. Ese proveído fue notificado a las siguientes autoridades:

Notificación de la reasunción de competencia originaria del amparo en revisión

Autoridad responsable	Oficio de notificación
Secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5263/2022
Director de Profesiones del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5264/2022
Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5265/2022
Congreso del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5266/2022
Gobernador del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5267/2022
Periódico Oficial del Estado de Jalisco	SSGA-NUEVE-5268/2022

17. **Avocamiento.** Mediante proveído de veintiuno de octubre de dos mil veintidós la Ministra presidenta de esta Segunda Sala ordenó avocarse al presente asunto y remitió los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.

18. **Publicación.** El proyecto de resolución de esta sentencia fue publicado oportunamente en términos de lo dispuesto por los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.



II. COMPETENCIA

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada), en relación con lo previsto en el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo en el cual subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales en materia administrativa, respecto del cual se reasumió la competencia originaria de esta Segunda Sala.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

21. Resulta innecesario analizar la oportunidad y legitimación del recurso de revisión, puesto que dichos presupuestos procesales ya fueron estudiados por el Tribunal Colegiado remisor.

IV. PRECISIONES RELEVANTES

Emplazamiento de autoridades

22. De los antecedentes relatados se advierte que en el auto de admisión del juicio de amparo de origen se emplazó a seis autoridades,¹ a las cuales se les requirió su informe justificado y se les asignó el carácter de autoridades responsables; no obstante la sentencia recurrida y el auto por el cual se dio

¹ 1. Secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco

2. Director de Profesiones del Estado de Jalisco

3. Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco



trámite al recurso de revisión motivo de esta ejecutoria únicamente fueron notificadas al **I)** secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco; **II)** al director de Profesiones del Estado de Jalisco; y, **III)** a la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, circunstancia que evidencia que el juzgado de origen omitió notificar tanto la sentencia recurrida como el recurso de revisión al **IV)** Congreso del Estado de Jalisco, al **V)** Gobernador del Estado de Jalisco y al **VI)** Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

23. Lo anterior cobra relevancia porque la materia de esta ejecutoria es la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, por lo que tanto el Congreso como el gobernador, ambos del Estado de Jalisco cuentan con legitimación para instar recurso de revisión adhesiva –dado que la sentencia recurrida negó la protección constitucional solicitada, por lo que, en principio, sólo la parte quejosa tiene legitimación para interponer el recurso de revisión principal–; en consecuencia, se considera necesario que las citadas autoridades tengan conocimiento del estado procesal del expediente.

24. Sin embargo, de las constancias que integran los autos se aprecian dos circunstancias que generan convicción a esta Segunda Sala de que la irregularidad apuntada se convalidó, por lo que se expondrán las razones que sustentan esa conclusión atendiendo al orden cronológico en que acontecieron.

Notificaciones realizadas en la solicitud de reasunción de competencia 63/2022

25. En primer lugar, se debe recordar que este asunto proviene de la solicitud de reasunción de competencia 63/2022. Cuando se admitió a trámite esa solicitud se notificó a las autoridades responsables, entre las cuales se encuentran tanto al Congreso como el gobernador, ambos del Estado de Jalisco,² y de

4. Congreso del Estado de Jalisco

5. Gobernador del Estado de Jalisco

6. Periódico Oficial del Estado de Jalisco

² Según se desprende de la parte final del proveído de admisión de veinte de mayo de dos mil veintidós, dictado en el toca de la solicitud de reasunción de competencia 63/2022, que en lo que interesa dice "Notifíquese por lista electrónica; y haciéndolo mediante oficio a las autoridades responsables."



igual manera se ordenó notificar la resolución recaída a ese toca, por lo que puede sostenerse que derivado de esas notificaciones las autoridades tuvieron conocimiento que se dictó sentencia en el juicio de amparo 1000/2021, que esa sentencia fue recurrida y que el Tribunal Colegiado que conoció del medio de defensa solicitó a esta Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria para resolver la problemática de constitucionalidad subsistente.

Notificación del auto por el que se reasumió la competencia originaria

26. Derivado de que esta Segunda Sala decidió reasumir su competencia originaria para conocer del asunto, se admitió a trámite el presente amparo en revisión y se ordenó notificar ese proveído, en lo que interesa, al Congreso como al gobernador, ambos del Estado de Jalisco, mediante oficios SSGA-NUEVE-5266/2022 y SSGA-NUEVE-5267/2022; comunicaciones que fueron entregadas a las referidas autoridades el veintisiete de octubre pasado, según se advierte de las digitalizaciones que enseguida se insertan:

Oficio SSGA-NUEVE-5266/2022



MEX POST
CORREOS DE MÉXICO

CORREOS DE MÉXICO
ACUSE DE RECIBO

SPM - 79



L 0 2 0 2 2 0 1 0 0 4 3 6

Pieza Número 2022010043

OFICIO: SSGA-NUEVE-5266/2022 EXPEDIENTE: A.R. 466/2022

OFICINA DESTINATARIA: GUADALAJARA, JAL. C.P. 44100
 AGENCIA DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACION O.S.D. SCJ

DESCRIPCION	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	DESTINATARIO
CARTA 12	PINO SUAREZ 2, COL. CENTRO	CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
PESO	CP. 06065, MEXICO, D.F.	
KILOS		
0		
GRS		
060		
VALOR	REMITENTE: EN TRÁMITE A SEGUNDA SALA	
PESOS		AV. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA 222 ZONA CENTRO C.P. 44100
\$ 24		
CTVS		
00		

DESPACHADA DE O.S.D. SCJN

ADREZ VERONICA

MIRREZ LANDIN VERONICA

GLU 7 20203467

(FIRMA DEL EMPLEADO DESPACHADOR)

CORREOS DE MÉXICO

DIRECCION NAYTROPOLITANA

SUBDIRECCION REGIONAL DE OP. METROPOLITANA

21 OCT. 2022

C.P. 8080 OSD SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, ODMX.

CUO. 2946 GERENCIA NORTE

RECIBI EL:

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO

27 OCT 2022

(FIRMA DEL DESTINATARIO DEL REMITENTE POR REVOLUCION)

OFICIALIA DE PARTES

HORA

Oficio SSGA-NUEVE-5267/2022



MEX POST
CORREOS DE MÉXICO

CORREOS DE MÉXICO
ACUSE DE RECIBO

SPM - 79
82 5 07 6 004 8005



1 0 2 0 2 2 0 1 0 0 4 4 6

A Pieza Número 2022010044

OFICIO: SSGA-NUEVE-5267/2022 EXPEDIENTE: A.R. 466/2022

OFICINA DESTINATARIA: GUADALAJARA, JAL. C.P. 44100
AGENCIA DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACION O.S.D. SCJN

DESCRIPCIÓN	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	DESTINATARIO
CARTA 13	PINO SUAREZ 2, COL. CENTRO	GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO
PESO	CP. 06065, MÉXICO, D.F.	
KILOS		
GRS		
0		
VALOR	REMITENTE: EN TRÁMITE A SEGUNDA SALA	
PESOS		AVENIDA RAMON CORONA NUMERO 31 COLONIA CENTRO
CTVS		PLANTA ALTA C.P. 44100
\$ 24		
00		

CORREOS DE MÉXICO

DIRECCIÓN METROPOLITANA
SUBDIRECCIÓN REGIONAL DE OP. METROPOLITANA

21 OCT. 2022

C.P. 6060 OSD SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, CDMX.
CUO: 2948 GERENCIA NORTE

Gobierno del Estado de Jalisco

27 OCT. 2022

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO
ESTADO DE JALISCO
DIRECCIÓN DE LA CONTENCIOSO

Euse

DESPACHADA DE O.S.D. SCJN RECIBI EL:

(FIRMA DEL EMPLEADO DESPACHADOR) (FIRMA DEL DESTINATARIO)

27. Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala considera que el Congreso y el gobernador, ambos del Estado de Jalisco, tuvieron conocimiento de la interposición del recurso de revisión y, por consecuencia, de la sentencia dictada en dos ocasiones, esto es: **I)** con motivo de la admisión y resolución de la solicitud de reasunción de competencia 63/2022 y **II)** derivado de la reasunción de la competencia originaria del presente amparo en revisión, razón por la cual se concluye que la notificación omitida por el Juzgado de Distrito ha quedado convalidada y; en consecuencia, se está en aptitud de pronunciar la presente ejecutoria.

Causas de improcedencia

28. Retomando el apartado de precisión de actos reclamados de la sentencia recurrida, se aprecia que el Juez del conocimiento determinó que ejercería control de la constitucionalidad respecto de los siguientes actos:

La Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, vigente a partir del uno de enero de dos mil dieciséis, en específico los



artículos **12, fracciones IV, VI, XIX, 13 fracción II, 24, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio**, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la expedición de la cédula profesional temporal *****.

*(Actos que se reclaman en el ámbito de su competencia, **del Congreso, gobernador, Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", secretario general de Gobierno, director de Profesiones y Dirección de Profesiones, todos del Estado de Jalisco**).*

29. No obstante, al pronunciarse sobre las causas de improcedencia el Juez de Distrito omitió advertir que se actualizó la prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto de los actos atribuidos al secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco (refrendo de la ley) y al director de publicaciones y del Periódico Oficial (publicación de la ley), ambos del Estado de Jalisco, en virtud de que la quejosa no los reclamó por vicios propios.

30. En consecuencia, se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos en comento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción V, de dicho ordenamiento.

31. Esta Segunda Sala no advierte de oficio la actualización de una diversa causa de improcedencia, por lo que se procederá a analizar la constitucionalidad de las normas reclamadas.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

V. MATERIA DE LA REVISIÓN

33. En la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 12, fracciones IV, VI, XIX, 13, fracción II, 24, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,



62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco. En la sentencia recurrida se negó el amparo solicitado en contra de los citados preceptos y esa decisión es controvertida por la quejosa y recurrente.

Artículos excluidos de la materia de la revisión

34. Del análisis de los argumentos esgrimidos por la quejosa se aprecia que impugna como un sistema normativo la constitucionalidad de la figura de la cédula temporal y la regulación de la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en el Estado de Jalisco; sin embargo, del examen de los preceptos reclamados se advierte que la regulación que la quejosa considera contraria al orden constitucional se encuentra prevista sólo en algunos de los artículos que reclamó.

35. El artículo 12, fracción VI, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco,³ prevé cómo se deben prestar los servicios profesionales en caso de urgencia inaplazable; la fracción XIX⁴ establece la obligación de la quejosa de proporcionar su domicilio particular y personal a la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco; el artículo 24⁵ del mencionado ordenamiento dispone cómo podrán acceder al curso de actualización gratuito las personas que no estén registradas en algún colegio de profesionistas; circunstancias que evidencian que su contenido normativo resulta ajeno al reclamo de la quejosa, pues no tienen una relación directa con la regulación de la cédula profesional provisional.

³ "Artículo 12. Son obligaciones de los profesionistas que ejerzan en el Estado:

"...

"VI. En caso de urgencia inaplazable, prestar los servicios que se le requieran a cualquier hora y en el sitio que sean requeridos, lo que deberá ser informado al colegio que corresponda con posterioridad;..."

⁴ "XIX. Proporcionar a la dirección su domicilio profesional y particular; en caso de cambio, dar aviso dentro de los siguientes treinta días hábiles; ..."

⁵ "Artículo 24. Los profesionistas que no estén registrados en algún colegio de profesionistas, podrán comprometerse con la dirección para la prestación del servicio social profesional y acreditar ante la misma su cumplimiento, para que le sea entregada la constancia correspondiente y acceder al curso de actualización gratuito."



Artículos materia de la revisión

36. En consecuencia, la materia del análisis de la presente ejecutoria será la constitucionalidad de los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 12. Son obligaciones de los profesionistas que ejerzan en el Estado:

"...

"IV. Mantenerse actualizado en la materia de su actividad profesional y obtener la certificación profesional correspondiente en los casos de ejercer una actividad profesional que lo exija; ..."

"Artículo 13. Para ejercer en el Estado como profesionista de cualquier grado académico o especialidad, considerados en los planes de estudio impartidos por las instituciones del sistema educativo nacional o del extranjero, descentralizadas o particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, se requiere:

"...

"II. Certificado de competencia profesional, si la actividad profesional se encuentra sujeta a certificación obligatoria; ..."

Capítulo X

De la certificación profesional

"Artículo 55. La certificación profesional tendrá una vigencia máxima de cinco años, al término de los cuales deberá someterse a un nuevo proceso y cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas por el ente certificador que corresponda y considerará las siguientes condiciones:

"I. La certificación considerará experiencia profesional, cursos de actualización, conferencias, publicaciones, examen y las demás que acuerde la Comisión;



"II. La primera acreditación de la certificación profesional deberá considerar la aplicación de examen, y volverá a observar esta modalidad en su tercera acreditación de la certificación profesional y así sucesivamente; y,

"III. La segunda acreditación de la certificación profesional deberá sólo considerar evidencias de actualización continua, y volver a observar esta modalidad en su cuarta acreditación de la certificación profesional y así sucesivamente.

"La Comisión, de oficio o a petición de cualquier interesado, podrá establecer plazos menores para alguna actividad profesional específica, en función de sus características técnicas y científicas."

"Artículo 56. Los profesionistas tendrán la obligación de certificarse en su respectiva actividad profesional a más tardar cumplidos cinco años contados a partir de la fecha de acreditación de su modalidad de titulación u obtención del diploma de especialidad.

"Si la actividad profesional fuera de aquellas cuya certificación tuviera una vigencia menor a cinco años en los términos del artículo anterior, el plazo para la primera certificación a que se refiere este artículo deberá corresponderse con dicha vigencia."

"Artículo 57. Cuando el solicitante no acredite el procedimiento de certificación, deberá volver a someterse a dicho procedimiento dentro del plazo máximo de seis meses. En caso de no acreditar la certificación por segunda ocasión consecutiva, deberá esperar un plazo máximo de seis meses para formular una nueva solicitud ante un ente certificador.

"En caso de no acreditar la certificación por tercera ocasión consecutiva, deberá volver a someterse a dicho procedimiento dentro del plazo máximo de seis meses; podrá ser el colegio a través de su Comisión ética o un profesionista certificado, supervisor de su ejercicio profesional, con la finalidad de no suspenderlo; en caso de que no cuente con alguno de los apoyos referidos, su actividad profesional quedará suspendida hasta tanto no acredite la certificación correspondiente; lo que se hará del conocimiento a la dirección para que lo haga constar en el registro estatal."



"Artículo 58. El colegio al que pertenezca el profesionista que no acreditó la certificación profesional, vigilará el estricto desempeño de su actividad o, en su caso, el cumplimiento de la suspensión en coadyuvancia con la autoridad. Todos los colegios pertenecientes a la actividad profesional de que se trate, serán notificados de la suspensión por conducto de la Comisión y el colegio al que pertenezca prestará total apoyo para que dé cumplimiento a la brevedad posible con los requisitos de ejercicio correspondientes."

"Artículo 59. Los procedimientos de certificación serán transparentes e imparciales. Todos los requisitos que se fijen para acceder a dichos procedimientos deberán ser objetivos. La autoridad vigilará que los entes certificadores cumplan con estos principios."

"Artículo 60. La certificación profesional constituye un servicio público de naturaleza no lucrativa; consecuentemente, la retribución que se pague por ese concepto tendrá el carácter de cuota de recuperación y cubrirá exclusivamente el costo operativo del trámite."

"Artículo 61. Los programas de educación continua y actualización profesional serán instrumentados por los colegios de profesionistas; además podrán participar en su implementación las instituciones educativas, organismos empresariales y la dirección. Dichos programas deberán cumplir con los lineamientos establecidos por la Comisión y registrados ante la dirección para hacerlos constar en el registro estatal de actividades profesionales. El cumplimiento de tales programas dará puntaje para la certificación y serán considerados como requisito para el acceso a la certificación profesional."

"Artículo 62. La solicitud para la realización del procedimiento de certificación que formule el profesionista podrá realizarse a través del colegio que lleve su expediente o la dirección. No podrá negarse el trámite de la solicitud al profesionista salvo por lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 63. El certificado de acreditación de la certificación profesional solamente será emitido al profesionista que cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Acreditar el procedimiento de certificación establecido por el ente certificador;



"II. Haber cumplido con el programa de educación continua y actualización profesional implementados de conformidad con la presente ley;

"III. Pago del arancel correspondiente; y,

"IV. Los que determine la Comisión."

"Artículo 64. La resolución del ente certificador deberá ser comunicada a la dirección para su registro en términos de esta ley. Igualmente notificará el resultado al profesionista solicitante y, en su caso, al colegio de profesionistas que lleve su expediente."

"Artículo 65. La resolución del ente certificador que niegue el otorgamiento de la certificación, podrá ser recurrida dentro de los quince días siguientes a la notificación de la decisión ante la propia entidad, para su reconsideración. En caso de que el ente certificador confirme su decisión, se estará a lo dispuesto en el capítulo de medios de impugnación establecido en la presente ley."

"Artículo 80. Para que ejerzan legalmente los profesionistas en el Estado, es necesario que los documentos a que se refiere el artículo siguiente, así como el certificado de competencia profesional cuando corresponda, sean registrados en la dirección, la cual expedirá la cédula profesional previo pago de los derechos correspondientes."

"Artículo 87. La Dirección tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"IX. Expedir cédulas con vigencia temporal para profesionistas certificados, renovable a partir de la acreditación de la certificación profesional; ..."

TRANSITORIOS

"...



"Cuarto. Los profesionistas que estén obligados a presentar su certificación profesional y que al cumplirse dos años de publicada esta ley no cuenten con cédula definitiva, deberán observar el procedimiento de certificación previsto en el artículo 55 de la ley."

VI. ESTUDIO DE FONDO

37. Atendiendo al principio de mayor beneficio, se analizará en primer lugar el argumento por el cual la quejosa pretende evidenciar que el Juez examinó indebidamente el razonamiento relativo a que las normas reclamadas son contrarias al principio de supremacía constitucional.

Síntesis del agravio

38. La quejosa argumenta que, contrario a lo resuelto, la figura de la cédula temporal y la regulación de la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en el Estado de Jalisco resultan incompatibles con los límites que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que prevén mayores exigencias para la obtención de la cédula profesional que los que prescribe la Constitución Federal y, de su texto, no se aprecia que se den atribuciones a las entidades federativas para establecer requisitos diversos.

39. A juicio de esta Segunda Sala el agravio en estudio es **fundado**.

40. Con la finalidad de demostrar el aserto anterior **I)** debe verificarse el alcance del marco constitucional y legal que regula el derecho que la quejosa estima vulnerado, para corroborar si las entidades federativas cuentan con atribuciones para emitir normatividad en materia de cédulas profesionales, en especial aquellas que contienen la regulación relativa a la certificación de competencias profesionales y, con base en ello, establecer **II)** si las normas resultan acordes a la distribución de competencias que prevé la normatividad aplicable y si **III)** el marco jurídico mexicano faculta a las entidades federativas a establecer requisitos adicionales en materia de certificación y actualización de cédulas profesionales.



Marco constitucional

41. La Constitución Federal regula el derecho a la educación, así como la competencia concurrente de la Federación y las entidades federativas en los siguientes preceptos:

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

"...

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan; ..."

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo ..."



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXV. De establecer el sistema para la carrera de las maestras y los maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

"Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

" ...

"V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras."

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



42. De los preceptos invocados se advierten los siguientes elementos relevantes:

Derecho a la educación

43. Todas las personas tienen derecho a la educación y el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias encaminadas a distribuir convenientemente⁶ entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios las atribuciones vinculadas con el ejercicio de la función educativa, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, por lo que el análisis que se emprenderá atenderá a esa directriz, esto es, la distribución coordinada, unificada y conveniente de las competencias en materia educativa.

44. Del Texto Constitucional se puede apreciar que su finalidad apunta a que se expida normatividad homogénea que distribuya las atribuciones de manera que se obtenga un marco normativo que permita a los profesionistas disfrutar de ese derecho de una forma funcional; por lo que puede afirmarse que una de las directrices que se delimita es que, en el ámbito educativo, la Federación expedirá normas marco para que, en observancia a ellas, las entidades federativas emitan regulación local.

45. Por lo que respecta a la conclusión de la educación superior, se dará entera fe y crédito a los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, en el entendido de que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas.

46. El mandato constitucional corrobora que se busca un trato homogéneo a los profesionistas y que, conforme a las directrices marcadas, las facultades concurrentes serán delimitadas conforme a las atribuciones que expresamente se confieran, circunstancia que debe ser entendida tanto en un sentido positivo como en un sentido negativo, es decir, permisiones y prohibiciones.

⁶ 1. adj. Útil, oportuno, provechoso.

Fuente: <https://dle-rae-es.webpkgcache.com/doc/-/s/dle.rae.es/conveniente>.



47. Dicho de otra manera, las facultades o prohibiciones deben estar establecidas de manera expresa en las normas marco (ya sea constitucionales o generales) y las leyes que expidan los Congresos Locales deberán regularse de conformidad con las pautas existentes.

Facultades concurrentes en materia de educación

48. Resulta necesario precisar que en tratándose del ejercicio legislativo de materias relacionadas con facultades concurrentes, el Pleno de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.",⁷ en la que se destacó que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de leyes generales.

Unificación y coordinación de la materia educativa

49. Conforme a las premisas anteriores, debe precisarse **I)** el alcance de las atribuciones y restricciones establecidas en las leyes generales que regulan el derecho a la educación a la luz de las directrices de homogeneidad y funcionalidad y **II)** el contenido normativo del sistema reclamado, previsto en los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.

50. Lo anterior, recordemos, con la finalidad de verificar **III)** si el Congreso de Jalisco es competente para regular la figura de la cédula temporal y la certificación obligatoria, en específico respecto a la posibilidad de establecer requisitos adicionales en materia de certificación y actualización de cédulas profesionales.

⁷ Registro digital: 187982. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: constitucional. Tesis: P./J. 142/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 1042. Tipo: jurisprudencia.



Leyes generales en materia de educación

51. Se retomarán algunos preceptos de Ley General de Educación y de la Ley General de Educación Superior, con la finalidad de vislumbrar de manera más clara los límites que la Federación ha impuesto a las entidades federativas en materia del derecho a la educación.

Ley General de Educación Del Federalismo educativo

Capítulo único

De la distribución de la función social en educación

"Artículo 113. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

" ...

"XIII. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el sistema de información y gestión educativa, que integre, entre otras, un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Aquel sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas que permitan la descarga administrativa a los docentes;

" ...

"XVII. Determinar los lineamientos generales aplicables al otorgamiento de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial de estudios a nivel nacional para los tipos educativos, así como para la revalidación y equivalencias de estudios; ..."



Ley General de Educación Superior

Capítulo II

De la distribución de competencias

"Artículo 47. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"...

"III. Concertar la política nacional de educación superior de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, la Ley General de Educación y la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Educación y del Programa Nacional de Educación Superior;

"...

"VI. Supervisar el sistema de evaluación y acreditación de la educación superior; ..."

"Artículo 48. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas de las entidades federativas, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: ...

"XI. Establecer los lineamientos para la expedición de títulos profesionales por parte de las autoridades educativas locales correspondientes; ..."

52. De los artículos invocados se advierte que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal la emisión, validación e inscripción de documentos académicos; que dentro de sus atribuciones privativas se encuentran la de determinar los lineamientos generales aplicables al otorgamiento de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial de estudios a nivel nacional para los tipos educativos.

53. De igual manera corresponde a la Federación conducir la política nacional de educación superior de conformidad con la Constitución Federal, así como supervisar el sistema de evaluación y acreditación de la educación superior.



54. En contraste a lo anterior, se aprecia que entidades federativas tienen atribuciones para legislar en materia de expedición de títulos profesionales, por lo que su competencia está acotada a esa materia.

55. Esta Segunda Sala advierte que de las normas en estudio se aprecia que las entidades federativas son incompetentes para emitir normas en el ámbito de **I)** validación de documentos académicos; **II)** supervisión del sistema de evaluación y acreditación superior.

Regulación federal en materia de cédulas profesionales

56. Conforme a lo expuesto hasta este punto, se aprecia que la capacidad de emitir normatividad de las entidades federativas se limita a títulos profesionales, pero no se menciona de manera expresa a las cédulas profesionales; sin embargo, es necesario realizar una aproximación de la relación que tienen éstas para efectos del sistema normativo mexicano, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional.

Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional

"Artículo 3o. Toda persona a quien legalmente se le haya expedido título profesional o grado académico equivalente, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado."

57. Del artículo invocado se advierte que los requisitos establecidos por la Federación para la expedición de cédulas profesionales son que se haya obtenido un título profesional de manera legal y que se realice el registro correspondiente.

Diferencias de la cédula y título profesionales

58. Conviene traer a colación lo resuelto por esta Segunda Sala al fallar el amparo en revisión 775/2019⁸ en relación con que la cédula profesional tiene

⁸ Fallado en sesión de diez de junio de dos mil veinte por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro José Fernando Franco González Salas.



la finalidad de que los ciudadanos tengan certeza de que la persona que la exhibe está acreditada por parte del Estado para ejercer cierta profesión, es decir, que la persona tiene un título profesional.

59. Es cierto que tienen una relación estrecha, porque para obtener la cédula se requiere tener un título; sin embargo, se trata de documentos diferentes y, por tanto, la regulación que rige la expedición de los títulos profesionales es inaplicable a las cédulas.

60. En conclusión, de la interpretación sistemática de los artículos 3o., fracción VIII, 5o., 73, fracción XXV, 121, fracción V y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 113, fracciones XIII y XVII, de la Ley General de Educación; 47, fracciones III y VI, y 48, fracción XI, de la Ley General de Educación Superior y 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, se obtienen las siguientes premisas:

I. La Constitución ordena que se expida normatividad homogénea que distribuya las atribuciones del Congreso de la Unión y las entidades federativas.

II. Las facultades concurrentes serán delimitadas conforme a las atribuciones que expresamente se confieran; circunstancia que debe ser entendida tanto en un sentido positivo como en un sentido negativo, es decir, permisiones y prohibiciones.

III. Corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal conducir la política nacional de educación superior de conformidad con la Constitución Federal.

IV. Las autoridades locales son competentes para regular la emisión de títulos profesionales, y son incompetentes para emitir normas en el ámbito de validación de documentos académicos y de supervisión del sistema de evaluación y acreditación superior.

V. Los requisitos establecidos por la Federación para la expedición de cédulas profesionales son que se haya obtenido un título profesional de manera legal y que se realice el registro correspondiente y, al ser la cédula y el título



profesionales documentos diferentes, la regulación que les aplica debe observarse de manera independiente.

61. En consecuencia, deben confrontarse las conclusiones expuestas con el contenido normativo de las normas reclamadas para corroborar si existe una contravención al orden constitucional.

Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco

62. Conviene recordar que la quejosa impugna la constitucionalidad de la figura de la cédula temporal y la regulación de la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en el Estado de Jalisco.

63. El sistema normativo reclamado, comprendido de los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco establece, en lo que interesa, las siguientes obligaciones a cargo de los profesionales que pretendan obtener una cédula profesional del Estado de Jalisco:

I. Actualizar constantemente los conocimientos relativos a la materia de su actividad profesional y obtener la certificación profesional correspondiente.

II. Los profesionistas que estén obligados a presentar su certificación profesional obtendrán una cédula que tendrá vigencia temporal hasta tanto cumplan con la certificación.

III. Para ejercer en el Estado como profesionista deberán contar con el certificado de competencia profesional.

IV. La certificación profesional tendrá una vigencia máxima de cinco años, al término de los cuales deberá someterse a un nuevo proceso y cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas.

V. Los profesionistas tendrán la obligación de certificarse en su respectiva actividad profesional a más tardar cumplidos cinco años contados a partir de la fecha de obtención de su título.



VI. Cuando no se acredite el procedimiento de certificación por tres veces consecutivas y se carezca de la supervisión profesional que prevé la norma, su actividad profesional quedará suspendida hasta tanto se apruebe la certificación.

Consideraciones del caso concreto

64. De la contraposición realizada entre la distribución de competencias que prevé el marco constitucional, que es desarrollado por la Ley General de Educación, la Ley General de Educación Superior y la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional con el contenido de la norma reclamada, se aprecia que asiste la razón a la quejosa, pues la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco regula cuestiones que inciden en atribuciones privativas de la Federación.

65. El Congreso de Jalisco invadió competencias de la Federación porque exige a la quejosa obtener el certificado de competencia profesional y dispone que la cédula será otorgada con vigencia temporal hasta tanto se cumpla con esa obligación.

66. También invade atribuciones federales en lo que respecta a que la certificación profesional tendrá una vigencia máxima de cinco años y que, de no acreditarla en los términos que precisa, se suspenderá la actividad profesional.

67. En efecto, las obligaciones impuestas por el Congreso de Jalisco establecen cargas que la Federación no prevé de manera expresa y, conforme a lo expuesto en esta ejecutoria las autoridades locales son competentes exclusivamente para regular la emisión de títulos profesionales, pero son incompetentes para emitir normas en el ámbito de validación de documentos académicos y de supervisión del sistema de evaluación y acreditación superior, donde se encuentran comprendidas las normas reclamadas.

68. Además, los requisitos establecidos por la Federación para la expedición de cédulas profesionales consisten en que se haya obtenido un título profesional de manera legal y que se realice el registro correspondiente, por lo que las entidades federativas carecen de atribuciones para variar las exigencias ordenadas por el Congreso de la Unión.



El Congreso del Estado de Jalisco es incompetente para emitir la normatividad reclamada

69. En suma, la Constitución Federal prescribe que se deberá expedir normatividad homogénea que distribuya las competencias en el marco de las facultades concurrentes, que serán delimitadas conforme a las atribuciones que expresamente se confieran, circunstancia que debe ser entendida tanto en un sentido positivo como en un sentido negativo, es decir, permisiones y prohibiciones.

70. Por tanto, si el Congreso de la Unión estableció requisitos concretos para la obtención de la cédula profesional y se abstuvo de establecer la existencia de una cédula temporal y obligación de certificarla periódicamente, debe concluirse que el Congreso del Estado de Jalisco es incompetente para emitir normatividad en ese sentido pues, en todo caso, únicamente la Federación tiene competencia para variar los requisitos para la obtención y conservación de la cédula profesional, circunstancia que corrobora lo **fundado** del agravio en estudio.

71. No se desconoce la posibilidad de que las entidades federativas emitan regulación en materia de educación; sin embargo, en el marco de las facultades concurrentes ello únicamente puede hacerse dentro de un ámbito en el que gocen de competencia y que ésta no esté limitada a la Federación, como aconteció en el caso.

72. En tales condiciones, al resultar **fundados** los agravios hechos valer por la quejosa, debe concederse el amparo y protección de la Justicia Federal.

73. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota contra algunas consideraciones. El Ministro Javier Laynez Potisek votó en contra y manifestó que formulará voto particular.

VII. EFECTOS DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

74. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, la sentencia debe contener los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo.



75. Por su parte, en términos del artículo 78 de la ley de la materia, cuando el acto reclamado sea una norma general, la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional y si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, lo que se traduce en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

76. En el caso, lo procedente es conceder el amparo para el efecto de que no se apliquen a ***** los artículos 12, fracción IV, 13, fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, ni algún otro precepto que regule la figura de la cédula temporal y la regulación de la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en ese Estado.

77. Con el fin de no generar un vacío normativo, se precisa que las autoridades responsables deberán continuar aplicando el régimen que se encontraba vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto 25559/LX/15 combatido.

78. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota contra algunas consideraciones. El Ministro Javier Laynez Potisek votó en contra y manifestó que formulará voto particular.

VIII. DEVOLUCIÓN DE AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO

79. Debido a que ha sido resuelta la problemática competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo procedente es devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito que previno del conocimiento del asunto para los efectos legales a que haya lugar.

80. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra



Yasmín Esquivel Mossa vota contra algunas consideraciones. El Ministro Javier Laynez Potisek votó en contra y manifestó que formulará voto particular.

IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos consistentes en el refrendo y publicación del decreto, atribuidos al secretario general de Gobierno y al director de Publicaciones y del Periódico Oficial, ambos del Estado de Jalisco, respectivamente.

SEGUNDO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la quejosa en contra de los artículos 12, fracción IV, 13 fracción II, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 80, últimos tres renglones, 87, fracción IX y cuarto transitorio, de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.

CUARTO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota contra algunas consideraciones. El Ministro Javier Laynez Potisek votó en contra y manifestó que formulará voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo



General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CÉDULA PROFESIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE ATRIBUCIONES PARA VARIAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA FEDERACIÓN PARA SU OBTENCIÓN Y CONSERVACIÓN.

Hechos: Una persona estudió la licenciatura en una universidad pública del Estado de Jalisco, y derivado de la conclusión de sus estudios solicitó a la Dirección de Profesiones de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad la expedición de su cédula profesional; en respuesta a dicha solicitud se le expidió su cédula profesional temporal. Inconforme con tal circunstancia, promovió juicio de amparo en el que cuestionó la constitucionalidad de los artículos de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco que regulan la figura de la cédula temporal y la certificación obligatoria impuesta a quienes ejerzan actividades profesionales en la referida entidad federativa. El Juez de Distrito analizó la constitucionalidad de las normas reclamadas y concluyó que resultan acordes al marco constitucional aplicable. Inconforme con esa decisión la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Congreso del Estado de Jalisco carece de competencia legal para variar los requisitos para la obtención y conservación de la cédula profesional. Esta Segunda Sala reconoce la posibilidad de que las entidades federativas emitan regulación en materia de educación; sin embargo, el ejercicio de esa atribución se deberá efectuar dentro de un ámbito en el que gocen de competencia y que ésta no esté reservada a la Federación, como sucede en el caso de los requisitos para la obtención y duración de la cédula profesional.



Justificación: De la interpretación sistemática del marco jurídico en materia de educación, de expedición de títulos y cédulas profesionales, se obtiene que la Constitución Federal ordena la emisión de normativa homogénea que distribuya las atribuciones del Congreso de la Unión y de las entidades federativas; asimismo, que las facultades concurrentes serán delimitadas conforme a las atribuciones que expresamente se confieran, circunstancia que debe ser entendida tanto en un sentido positivo como en un sentido negativo, es decir, permisiones y prohibiciones. Ahora bien, de acuerdo con esa interpretación, corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal conducir la política nacional de educación superior, mientras que las autoridades locales son competentes para regular la emisión de títulos profesionales, lo que no significa que se les otorguen atribuciones para emitir normas relativas a la validación de documentos académicos y de supervisión del sistema de evaluación y acreditación superior. Así, conforme a su competencia, los requisitos establecidos por la Federación para la expedición de cédulas profesionales consisten en que se haya obtenido un título profesional de manera legal y que se realice el registro correspondiente, por lo que al ser la cédula y el título profesionales documentos diferentes, la regulación que les es aplicable debe observarse de manera independiente. En consecuencia, las entidades federativas carecen de atribuciones para variar los requisitos de obtención y conservación de la cédula profesional.

2a./J. 13/2023 (11a.)

Amparo en revisión 466/2022. Tzityl Arizbek de la Rosa Leyva. 18 de enero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Alberto Pérez Dayán; votó contra algunas consideraciones Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 13/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de marzo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.

DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA.

AMPARO EN REVISIÓN 498/2021. COMUNIDAD MAYO-YOREME "LÁZARO CÁRDENAS", CON ASIENTO EN EL CAMPO PESQUERO DEL MISMO NOMBRE, EN EL MUNICIPIO DE AHOME, SINALOA. 6 DE ABRIL DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autorizó de manera condicionada el proyecto denominado "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), con número de folio 25SI2013I0017.

Contra esa autorización, diversos miembros de la comunidad indígena Mayo-Yoreme, que tiene su asiento en la misma bahía en que se encuentra la referida planta de amoniaco, promovieron juicio de amparo indirecto alegando, sustancialmente, la omisión de la autoridad ambiental de realizar una consulta previa, libre e informada con dicha comunidad.



	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	Los recursos se interpusieron de manera oportuna.	7
III.	LEGITIMACIÓN	Los recursos principales y adhesivos fueron presentados por parte legitimada para ello.	7
IV.	PROCEDENCIA	En sesión privada, por unanimidad de votos la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron atraer los presentes recursos de revisión.	
V.	V.1. Ausencia de interés legítimo	Se confirma la determinación del fallo recurrido en el sentido de que los quejosos cuentan con interés legítimo. Ello, pues basta la autoadscripción para reconocerles el carácter de personas indígenas. Asimismo, se aprecia que cuentan con un interés diferenciado o cualificado para promover el amparo respecto a la autorización ambiental reclamada, ya que la comunidad indígena se encuentra en la misma bahía en donde se autorizó la planta de amoníaco y aducen una violación al derecho a la consulta previa.	22
VI.	VI.1. La necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales	El derecho a la consulta previa, libre e informada resulta exigible en tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales. Esa exigencia se desprende: (I) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; (II) de la jurisprudencia interamericana y; (III) de los precedentes sentados por este Tribunal Constitucional.	31



<p>VI.2. La viabilidad ambiental del proyecto no sustituye el deber de realizar la consulta</p>	<p>La participación de los pueblos indígenas en las actividades relativas a los procesos de evaluaciones y autorizaciones de impacto ambiental es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios. En la medida en que tales análisis pretenden documentar los posibles impactos negativos de los planes de desarrollo o inversión sobre la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales, se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación.</p>	<p>36</p>
<p>VI.3. La actualización del deber de consulta</p>	<p>Para determinar la procedencia de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, conforme al parámetro de regularidad constitucional, basta con advertir si la decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto determinado, incide o puede afectar, de manera directa, a los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, en el presente caso se actualiza tal débito, pues en el fallo recurrido se sostuvo que de hecho, existe un impacto significativo sobre la comunidad indígena quejosa, pues el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas. Consideración que no fue desvirtuada por la autoridad recurrente en el recurso de revisión principal.</p>	<p>39</p>



VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Se declara sin materia al haber resultado infundada la revisión principal.	50
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO.—La Unión ampara y protege a la comunidad quejosa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido. TERCERO.—Queda sin materia el recurso de revisión adhesivo.	51

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de abril de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **498/2021**, interpuesto por Juan Manuel Torres Burgos, **director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, en contra de la resolución que dictó el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, en el expediente **528/2018-7B**.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si:

I. La parte quejosa cuenta con interés legítimo para combatir la autorización de manera condicionada del proyecto denominado "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", por estimar que se debía realizar la consulta a la comunidad indígena "Mayo-Yoreme", en forma previa, libre e informada; y,

II. Si previo a la emisión de la resolución reclamada, existía el deber de las autoridades responsables de realizar una consulta con las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con la autorización ambiental del referido plan.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

Trámite y resolución del juicio de amparo.

2. Por escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, **Librado Bacasegua Elenes**, en su carácter de presidente del **Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, Municipio de Ahome, Sinaloa**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las siguientes autoridades y actos:

III. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES:

"... el director general de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ..."

IV. LA NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME

• **Acto reclamado.** Del director general de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la emisión de la resolución en materia de impacto y riesgo ambiental contenida en el Oficio No. SGPA/DGIRA/DG/03576, del 21 de abril de 2014, mediante la cual autorizó de manera condicionada el proyecto denominado "*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*", (Anexo 2), en adelante, la resolución impugnada, correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), con número de folio 25SI2013I0017, promovido por la empresa GAS Y PETROQUÍMICA DE OCCIDENTE S.A. DE C.V. (Anexo 2A), sin haber consultado a nuestro pueblo y a nuestras comunidades, particularmente a la comunidad indígena de "*Lázaro Cárdenas*", de la que formo parte.

• **Omisión reclamada.** Del director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT, quien fue omiso en respetar, garantizar y proteger los derechos humanos del Pueblo Mayo-Yoreme, pues de forma manifiesta decidió ignorarlo, omitiendo informar y consultar a nuestro pueblo y a nuestras comunidades sobre



la solicitud recibida y sobre la autorización otorgada en materia de impacto y riesgo ambiental del proyecto denominado "*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*", (Anexo 2), en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT).

Se reclama la omisión de la consulta a la comunidad indígena de la que formo parte, respecto de la medida administrativa referida, que puede afectarnos directamente respecto de nuestros derechos colectivos relativos al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de nuestro territorio y de los recursos naturales, así como a nuestros derechos a un medio ambiente sano para nuestro desarrollo, bienestar y a la salud, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. La Comunidad quejosa señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1o., 2o., 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, inciso a), 7, 13, 14, 15, 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Narró los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

4. **Registro.** La demanda de amparo se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, donde mediante auto de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, se registró con el expediente **528/2018-7B**, y se requirió a la parte quejosa para que en el plazo de cinco días ampliara o aclarara su demanda y manifestara si era su deseo señalar como responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

5. **Admisión.** Mediante auto de quince de octubre de dos mil dieciocho, se **admitió** la demanda de garantías y su ampliación; se tramitó el incidente de suspensión solicitado, se dio la intervención que legalmente corresponde al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y se señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.



6. **Sentencia.** Seguido el juicio por sus trámites, el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa **dictó la sentencia que ahora se recurre.**

7. Recursos de revisión

8. **Principal.** Inconforme con la determinación anterior, mediante escrito depositado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de México, y recibido el veintiséis de marzo siguiente en el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, Juan Manuel Torres Burgos, **director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, interpuso **recurso de revisión** en su contra.

9. **Adhesivo.** De igual forma, por escrito presentado el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, Tiburcio Ahumada Maldonado y Miguel Ángel Atondo Valenzuela, promoviendo el primero en su carácter de **gobernador Tradicional de la Comunidad Quejosa** y el segundo, en su carácter de autorizado de los quejosos: **Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola, Geny Zenayda Espinoza, Eva Leticia Ramos Romero, Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Lorenzo Ahumada, Josefina Gámez Macías, Javier García Armenta, María Justina Ahumada Jacobi, Elizeth Guadalupe Ahumada Jacobi, Teodora Espinoza Chicuate y Lorenzo Ahumada Corrales**, interpusieron **recurso de revisión adhesiva.**

10. **Registro y admisión.** Los recursos se turnaron al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y por acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, se registraron y admitieron con el expediente **236/2021.**

11. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante proveído de doce de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala tuvo por recibido el oficio a través del cual el secretario general de Acuerdos de este Alto Tribunal, informó que se formó y se registró la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción **320/2021**, para que esta Suprema Corte conozca de los amparos en revisión **157/2021** y **236/2021**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y del Primer



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, respectivamente. En la misma providencia solicitó a los presidentes de dichos Tribunales la suspensión del dictado de las resoluciones correspondientes a los amparos en revisión de sus respectivos índices.

12. En sesión privada celebrada el **trece de octubre de dos mil veintiuno**, por unanimidad de votos la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron **atraer los recursos de revisión** a que se refiere el párrafo anterior, y solicitaron a los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito que remitieran los autos de los amparos en revisión **236/2021** y **157/2021** de sus índices correspondientes, así como los juicios de amparo indirecto que les dieron origen.

13. **Avocamiento**

14. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante proveído de cuatro de enero de dos mil veintidós, su presidente determinó que éste **se avoca** al conocimiento del recurso de revisión principal y su adhesiva, y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **498/2021**; asimismo, turnó el expediente para su estudio al **Ministro Alberto Pérez Dayán**; ordenó su radicación en la Segunda Sala de este Alto Tribunal y, en la misma providencia, ordenó notificar al agente del Ministerio Público de la Federación.

15. Por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala, determinó el **avocamiento** al conocimiento del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

16. El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y,

I. **COMPETENCIA**

17. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con



lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno*, con relación al precepto quinto transitorio¹ del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha citada;² así como a los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en la que se impugnan actos de autoridades federales que se estiman lesivos a los derechos humanos a la consulta indígena y al medio ambiente sano. Siendo que no resulta necesaria la intervención del Pleno.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

19. El recurso de revisión principal promovido por **la autoridad responsable** se interpuso en tiempo, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista el **lunes uno de marzo de dos mil veintiuno**, notificación que surtió sus efectos ese mismo día, según lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que el término de diez días a que se refiere el artículo 86 del citado

¹ "Quinto. Los procedimientos iniciados *con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio*".

² Por el cual "se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles."



ordenamiento, transcurrió del **martes dos al martes dieciséis de marzo de la misma anualidad**, sin contar los días **seis, siete, trece, catorce y quince del mismo mes y año**, por haber sido inhábiles; por tanto, si el recurso de revisión se depositó el **martes dieciséis de marzo del año mencionado** en la Oficina de Correos de México, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

20. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por el director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, autoridad responsable en el juicio de amparo, por lo que **se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación** para promover el presente medio de impugnación.

21. De igual forma, la revisión adhesiva **fue interpuesta en tiempo**, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal le fue notificada personalmente el **martes trece de abril de dos mil veintiuno**, consecuentemente, dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el **miércoles catorce de abril**, por lo que el término de cinco días previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, transcurrió del **jueves quince al miércoles veintiuno de abril del mencionado año**, descontando de ese cómputo los días diecisiete y dieciocho del mismo mes y año por haber sido sábado y domingo.

22. Por lo que si la revisión adhesiva se presentó el **veintiuno de abril de dos mil veintiuno**, en la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial de la Federación en el Estado de Sinaloa, es claro que se hizo en tiempo.

23. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por Tiburcio Ahumada Maldonado, en su carácter de **gobernador Tradicional de la Comunidad quejosa** y por Miguel Ángel Atondo Valenzuela, **autorizado legal de los quejosos**: Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola, Geny Zenayda Espinoza, Eva Leticia Ramos Romero, Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Lorenzo Ahumada, Josefina Gámez Macias, Javier García Armenta, María Justina Ahumada Jocobi, Elizeth Guadalupe Ahumada Jocobi, Teodora Espinoza Chicuate y Lorenzo Ahumada Corrales, personalidad debidamente reconocida en autos del juicio de amparo 528/2018, por lo que **se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación** para promover el presente medio de impugnación.



24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

ANTECEDENTES

25. Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes:

26. **I. Juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, Librado Bacasegua Elenes, en su carácter de presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas **Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, Municipio de Ahome, Sinaloa**, promovió juicio de amparo indirecto. La demanda se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, donde mediante auto de veintiocho de septiembre siguiente, se registró con el expediente **528/2018-7B**, y se requirió a la parte quejosa para que en el plazo de cinco días, ampliara o aclarara su demanda y manifestara si era su deseo señalar como responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

27. **Ampliación de demanda.** Mediante escrito presentado el once de octubre de dos mil dieciocho, el representante de la parte quejosa dio cumplimiento al requerimiento formulado y amplió la demanda, en la que señaló como autoridad responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y señaló los actos que se le reclaman. Mediante auto de quince de octubre siguiente, se **admitió** la demanda de garantías así como su ampliación.

28. **II. Primer desistimiento del juicio de amparo.** Por escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, Librado Bacasegua Elenes, en su carácter de presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, se **desistió** del juicio de garantías, y en acuerdo de



veintidós de noviembre siguiente se le requirió para que ratificara ante la presencia judicial el contenido y firma de su recurso.

29. En auto de **veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho**, se tuvo a **Ramón Ahumada Llanes**, compareciendo a juicio **en su carácter de gobernador tradicional** de la comunidad indígena Mayo-Yoreme, con asiento en Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de asamblea de trece de septiembre de dos mil quince, de la cual se desprende su nombramiento.

30. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho **Librado Bacasegua Elenes en su carácter de presidente del Consejo Supremo** de Kobanaros y pueblos Indígenas Yoremes-Mayos de Sinaloa, **compareció y ratificó** el contenido y firma del escrito de desistimiento. Por auto de veintinueve siguiente **se tuvo por desistido** a Librado Bacasegua Elenes, por su propio derecho, de la prosecución de la demanda y se **sobreseyó** en el juicio únicamente respecto a su persona. Ello, en virtud de que se estableció que en el juicio **la parte quejosa se constituye por la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, del Municipio de Ahome**, por lo que el desistimiento realizado por Librado Bacasegua Elenes, únicamente perjudicaba a su persona y no a la citada comunidad; ya que en auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, había comparecido **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de gobernador tradicional de la comunidad indígena Mayo-Yoreme, en Lázaro Cárdenas, y se le había reconocido tal personalidad y **se le tuvo por apersonado**. Por lo que **se ordenó la continuación del juicio**, únicamente por cuanto hace a la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, Municipio de Ahome, Sinaloa, con excepción de Librado Bacasegua Elenes.

31. **III. Recurso de queja.** Inconforme con la determinación de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho en que se tuvo por apersonado a Ramón Ahumada Llanes, **Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de queja, el cual se registró mediante auto de seis de diciembre de esa anualidad. En el mismo proveído se ordenó la suspensión del procedimiento respectivo, hasta en tanto el Tribunal Colegiado resolviera lo procedente.



32. Del recurso de queja conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito con el expediente **14/2019**, y en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve lo declaró **infundado**.

33. **IV. Primer recurso de revisión.** En contra de la determinación de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, **Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión. Mediante auto de diecisiete de diciembre siguiente, el Juez del conocimiento se reservó proveer al respecto hasta que se levantara la suspensión del procedimiento decretada.

34. Una vez resuelto el recurso de queja, por auto de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito **levantó la suspensión** del procedimiento y tuvo por interpuesto el recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, donde se registró con el expediente **201/2019** y en auto de cinco de agosto siguiente se **desechó de plano**.

35. **V. Segundo desistimiento.** Por escrito de diez de mayo de dos mil diecinueve, Ramón Ahumada Llanes, en su carácter de gobernador tradicional de la parte quejosa comunidad indígena Mayo-Yoreme de Lázaro Cárdenas, se desistió del juicio de garantías y en auto de trece de mayo se le requirió para que **ratificara** ante la presencia judicial el contenido y firma del escrito.

36. Mediante proveído de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Juez **tuvo por desistido** al quejoso **Ramón Ahumada Llanes** de la demanda, y **sobreseyó** en el juicio respecto de **Ramón Ahumada Llanes**, y de: **Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola Escalante, Geny Zenayda Espinoza, Barrios Ahumada, Jordi Mauricio Mercado A., Josefina Montaña Valenzuela, Juan Carlos Maldonado Ramos, Eva Leticia Ramos R., Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Patricia Valdez Mercado, Ramona Maldonado, Lorenzo Ahumada, Rosario V., Gloria Yesenia Montaña Sánchez, Josefina Gámez Macías, I. Mercado Ahumada, Ahumada Jacobi Elizeth, Javier García A., Ma. Justina Ahumada J., Teodora Espinoza Chicuate, Adelaida Leyva Buitimea, Brenda Odalys Cervantes Ahumada y Gerardo Jacobi Ávila**; por lo que se ordenó la continuación del juicio única-



mente por el resto de los integrantes de la comunidad Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas", que no expresaron su voluntad para desistirse de la demanda. En dicho proveído se solicitó también al delegado en Sinaloa del Instituto Federal de Defensoría Pública, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, la designación de un profesional para fungir como representante especial de la comunidad indígena.

37. **VI. Segundo recurso de revisión.** La determinación anterior fue controvertida mediante recurso de revisión por los quejosos, y en auto de uno de octubre de dos mil diecinueve el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, lo registró y **admitió** con el expediente **222/2019**, únicamente por lo que respecta a **Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola, Geny Zenayda Espinoza, Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Lorenzo Ahumada, Josefina Gámez Macías, Javier García Armenta, María Justina Ahumada Jocobi, Elizeth Guadalupe Ahumada Jocobi, Teodora Espinoza Chicuate y Patricio Valdez Mercado**; y lo desechó por improcedente respecto a **Eva Leticia Ramos Romero y Josefina Montaña Valenzuela**, en razón de que el escrito de agravios no contaba con su firma autógrafa.

38. En el mismo proveído se admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de **gobernador Tradicional de la comunidad indígena denominada Mayo-Yoreme de Lázaro Cárdenas del Municipio de Ahome, Sinaloa**. En sesión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado **desechó** el recurso de revisión principal y **declaró sin materia** la revisión adhesiva.

39. **VII. Tercer desistimiento.** Mediante escrito presentado el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de **gobernador Tradicional Indígena de la comunidad indígena Mayo-Yoreme, del Municipio de Ahome, Sinaloa**, manifestó el desistimiento del juicio de amparo, en representación de la comunidad indígena quejosa, el cual fue ratificado mediante comparecencia de treinta de mayo y en auto de tres de junio del mismo año, se tuvieron por desistidos de la prosecución de la demanda de amparo a **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Fausto Figueroa, Ignacio Juárez Jocobi, René Gerardo González Jocobi, Dora Alicia Montaña**



Valenzuela, Jean Carlos Jacobi Ávila, Regino Jacobi C., Dora Alicia Ávila López, Gerardo Jacobi P., Braulio Pava Bacasegua, Ramona Yolanda Pava Jacobi, Jaquelin Rivera Pava, Claudia Yolanda Rivera Pava, Nicolás Figueroa, Brisley del Rosario Valdez E., José Leonardo Montaña Espinoza, Miguel A. Valdez O., José Leonardo MP, Alejandra Montaña Rivera, Carmen Fabiola Ahumada, Dany Duviel Armenta Espinoza, Sultey B. Espinoza Ahumada, Denis Carlet Espinoza Ahumada, Dora Alicia Ahumada V., Suarli Melina Maldonado Espinoza, Ofelia Espinoza Elenes, José Luis Maldonado Acosta, María del Rosario Maldonado E., Olegario Ahumada M., Eleazar M. G., Rosario Ahumada Ochoa, Lucy Guadalupe Rivera Ahumada, Brenda Sobeida Ahumada Leyva, Guillermo A. S., Adelayda Leyva B., Anselmo Ahumada Miranda y Julio César Álvarez Maldonado; continuándose con el trámite del juicio de amparo, por lo que corresponde al resto de los integrantes de la comunidad **Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas", con asiento en el Campo Pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa**, que no expresaron su voluntad para desistirse de la demanda de amparo, ni su consentimiento para que Ramón Ahumada Llanes se desistiera en su nombre de la prosecución del juicio.

40. **VIII. Tercer recurso de revisión.** Inconformes con esa determinación, **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Dora Alicia Montaña Valenzuela y Rosario Ahumada Ochoa**, interpusieron recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito donde se registró con el expediente **223/2019**, y en auto de doce de septiembre de dos mil diecinueve se **admitió** únicamente por lo que respecta a **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Dora Alicia Montaña Valenzuela y Rosario Ahumada Ochoa**; desechándose por improcedente dicho recurso respecto a **Braulio Pava Bacasegua** en razón de que el escrito de agravios no contaba con su firma autógrafa. En sesión de veinte de agosto de dos mil veinte, el Tribunal lo **desechó** por improcedente.

41. Seguido el juicio por sus trámites, el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, dictó sentencia en la que resolvió **conceder el amparo** a la parte quejosa, con base en las siguientes consideraciones:



• **Interés legítimo.** En principio, el Juez Federal precisó que conforme a las pruebas aportadas a juicio, se acreditó que los promoventes son integrantes de la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, así como que dicha comunidad se encuentra ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa."

De ahí que cuentan con un interés cualificado que les permite expresar un agravio diferenciado del resto de los demás integrantes de la sociedad, precisamente porque tal autorización del *proyecto podría ser susceptible de afectar a dicho grupo vulnerable, al encontrarse dentro del área de impacto del proyecto*, lo que se considera suficiente para estimar que la comunidad quejosa se encuentra legitimada para promover el presente juicio. Asimismo, se estima desacertado lo aducido por la autoridad, en el sentido de que la parte quejosa no cuenta con el carácter de comunidad indígena, pues la "autoadscripción" o la "autoidentificación" como indígena, es suficiente para estimar que se encuentran legitimados para promover el juicio de amparo.

• **Actos consumados.** Precisado lo anterior, el juzgador consideró que la resolución reclamada no constituye un acto consumado, pues la autorización ambiental del proyecto no hace imposible restituir a la comunidad agraviada en el goce de los derechos fundamentales, pues sus efectos sí *pueden ser reparados mediante la declaratoria de insubsistencia de los mismos vía constitucional*.

Máxime que en el caso las consecuencias de la autorización no se consumaron en su totalidad, pues es un hecho notorio, conforme a la diligencia de inspección judicial desahogada el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, en el incidente de suspensión que deriva del presente expediente, *que la referida planta no fue construida en su totalidad y menos se encuentra en operación*, pero ni aun en ese supuesto se podrían estimar irreparablemente consumados los actos impugnados, ni que no podrían concretarse los efectos de una eventual concesión, pues se insiste, bien podrían suspenderse los efectos de la autorización emitida y restituir a la parte agraviada en el pleno goce del derecho fundamental que se estimara infringido, por ende, las causales de improcedencia no se actualizan.



• **Principio de definitividad.** El Juez Federal consideró que en la especie no era necesario que la comunidad quejosa agotara algún recurso ordinario previamente al juicio de amparo, pues los artículos 176 y 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *prevén una facultad potestativa de impugnar las resoluciones emitidas conforme a dicha legislación –mediante el recurso de revisión–; ello hace que resulte innecesario agotar la sede administrativa previamente a la promoción del juicio de amparo, al ser optativo el recurso ordinario.*

• **Omisión de realizar una consulta previa, libre e informada.** El Juez Federal sostuvo que del análisis de la resolución reclamada, se advierte que **"las actividades autorizadas mediante la misma podrían tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que se advierte, que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas"**, como lo determinó la autoridad responsable en el considerando 8, pues sostuvo que se manejará amoníaco y gas natural en cantidades que superan la cantidad de reporte y que durante la realización de la obra, **"pudieran producirse daños graves al ecosistema al existir especies de flora y fauna silvestre con categoría de riesgo, como lo señaló la responsable en el considerando 9 de la resolución reclamada"**.

No obstante ello, también se advierte que la responsable a lo largo de la resolución, pareciera que trata de minimizar los daños que pudieran producirse durante la realización de la obra, pues ante cada descripción de los posibles escenarios dañinos o catastróficos que pudieran ocasionarse en la ejecución del proyecto, emitió conclusiones como si las consecuencias que en su caso pudieran llegar a producirse, fueran irrelevantes para el ambiente, la vegetación, la fauna, la biodiversidad y el sano desarrollo de la vida en el entorno próximo al lugar del proyecto, en cuyas cercanías se encuentra situada la comunidad quejosa, pues estableció que las posibles afectaciones detectadas no se encuentran en el área de influencia del proyecto o que no habría alteración de las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alteraran las condiciones naturales de los cuerpos de agua.



• Como se ve, por un lado, la autoridad estableció que de acuerdo a lo descrito en la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional (MIA-R) y el estudio de riesgo ambiental (ERA), la promovente indicó que manejaría amoníaco (75,000,000 kg) y gas natural (metano, 4,653.98 kg), en cantidades que superan la cantidad de reporte (10 y 500 kg, respectivamente) **"establecidas en el primer y segundo listado de Actividades Altamente Riesgosas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y el cuatro de mayo de mil novecientos noventa y dos"**, respectivamente, que la actividad que pretende realizar la promovente, es considerada como altamente riesgosa.

Y por otro, emitió conclusiones en las que básicamente afirmó que la mayor parte del predio presenta un suelo arenoso sin vegetación aparente; que el estrato herbáceo es escaso; que en el predio del proyecto no se habían detectado zonas de anidación de la especie protegida iguana negra; así como que no se alterarían las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alterarían las condiciones naturales de los cuerpos de agua; todo lo que, como se anticipó, denota una aparente minimización de las posibles afectaciones que pudieran ocasionarse en el medio ambiente, con la ejecución del proyecto.

• Lo anterior, permite considerar que pese a que la autoridad reconoce los posibles daños que pudieran producirse durante la realización de la obra, lo cierto es que concluyó que esas posibles afectaciones, no se encontraban en el área de influencia del proyecto y que no habría alteración de las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alterarían las condiciones naturales de los cuerpos de agua.

De ahí que contrario a lo considerado por la responsable, los datos expuestos constituyen elementos suficientes para determinar que en el caso **"sí existe un impacto significativo sobre la comunidad indígena quejosa, pues de la información detallada se demuestra que el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas"** y, por ende, que podrían llegar a representar un daño en el ambiente en el que se desarrolla la comunidad indígena, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal; aunado



al peligro por la dispersión de gas y amoníaco ante posibles fugas accidentales, en las áreas cercanas de donde habita la comunidad quejosa.

• Así, es inconcuso que la ejecución de la resolución combatida **"sí podría tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, pues se reitera que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas"**, con las que se podrían ocasionar diversos daños al ecosistema, a las especies de vegetación y fauna silvestre con categoría de riesgo y, con ello, afectar la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa.

En ese orden de ideas, la serie de impactos recién mencionados que se derivarán de la resolución reclamada, con motivo de la construcción y operación del proyecto autorizado, **"refrenda lo destacado en el sentido de que la autoridad responsable tenía la obligación de consultar a la comunidad indígena quejosa, antes de la emisión de la resolución en la que autorizó de manera condicionada"** el proyecto denominado "Planta de Amoníaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", toda vez que la ejecución material de las consecuencias de dicha autorización podría causar un impacto significativo en los integrantes de la citada comunidad indígena, dado que habitan en las áreas aledañas o cercanas al lugar donde se desarrollará el proyecto.

• **Concesión de amparo.** Dado que la autoridad responsable, director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con sede en la Ciudad de México, no otorgó el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado a la comunidad indígena quejosa el derecho de consulta previa, lo que se impone es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal para los efectos siguientes:

• Deje sin efecto jurídico la resolución reclamada.

• En caso de que la tercero interesada hubiere solicitado la ampliación de la autorización para llevar a cabo la preparación del sitio y construcción del proyecto, como se estableció en el resolutivo segundo de la misma (resolución impugnada) y se hubiere aprobado su solicitud, de igual manera se deberá dejar sin efecto dicha ampliación, por ser una extensión de un acto que resultó violatorio de derechos humanos (falta de consulta previa a una comunidad indígena).



- La autoridad responsable deberá coordinarse con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como con cualquier otra autoridad que deba tener participación, a fin de que se lleve a cabo la consulta a la comunidad indígena quejosa.

- Se estima necesario hacer extensivos los efectos protectores de la sentencia, relativos a la realización de la consulta previa, *a las demás comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata.*

42. **IX. Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación anterior, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión. De igual forma la comunidad quejosa interpuso recurso de revisión adhesiva. De los recursos conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, en donde se registró con el expediente **236/2021** y se admitieron a trámite mediante proveído de cinco de julio de dos mil veintiuno.

43. **X. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante proveído de **doce de agosto** de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala tuvo por recibido el oficio por el que el secretario general de Acuerdos de este Alto Tribunal, informó que se formó y se registró la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción **320/2021**, para conocer de los amparos en revisión **157/2021** y **236/2021**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, respectivamente. En la misma providencia solicitó a los presidentes de dichos Tribunales la **suspensión del dictado** de las resoluciones correspondientes a los amparos en revisión de sus respectivos índices.

44. En sesión privada celebrada el **trece de octubre** de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron **atraer los recursos de revisión** a que se refiere el párrafo anterior, y se acordó solicitar a los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en



Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito que remitieran los autos de los amparos en revisión **236/2021** y **157/2021**, de sus índices correspondientes, así como los juicios de amparo indirecto que les dieron origen.

III. ESTUDIO

45. De los antecedentes narrados, así como de los agravios expuestos por la autoridad recurrente –los cuales no se reproducen ya que serán sintetizados al analizar en lo individual los puntos jurídicos materia de la presente revisión–, se advierte que los problemas jurídicos que atañen a la presente revisión consisten en determinar si:

I. La parte quejosa cuenta con interés legítimo para combatir la autorización de manera condicionada del proyecto denominado "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", por estimar que se debía realizar la consulta a la comunidad indígena "Mayo-Yoreme", en forma previa, libre e informada; y

II. Si previo a la emisión de la resolución reclamada, existía el deber de las autoridades responsables de realizar una consulta con las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con la autorización ambiental del referido plan.

46. **1. Actualización del interés legítimo.** En su primer agravio la secretaría recurrente aduce que contrario a lo determinado en el fallo recurrido, la parte quejosa no acreditó su interés legítimo para combatir la resolución reclamada, ya que: **(I)** no bastaba auto llamarse indígena para demostrar la titularidad de los presuntos derechos afectados; y, **(II)** no demostró que los pretendidos derechos de los que afirmó ser titular, *podieran verse afectados de forma alguna con la autorización en impacto ambiental.*

47. A juicio de esta Sala constitucional resulta **infundado** el agravio acabado de sintetizar y, para demostrar las razones de ello, se abordarán las razones planteadas por la autoridad recurrente en forma individual.

48. **1.1. Reconocimiento de los quejosos como indígenas.** Al resolver los amparos en revisión 420/2015 y 923/2016, esta Sala sostuvo que los derechos



reconocidos por el artículo 2o. constitucional a los pueblos y comunidades indígenas, corresponden –en principio– a dichos grupos de forma colectiva; sin embargo, la fracción VIII, apartado A, del citado artículo constitucional, **"permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de forma individual, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo"**.

49. Asimismo, en el amparo en revisión 499/2015 esta Sala constitucional sostuvo que **"la autoadscripción constituye el criterio fundamental y suficiente para determinar quiénes deben ser considerados integrantes de pueblos o comunidades indígenas"**. Sostener lo contrario, es decir que las personas indígenas deban estar obligadas a acreditar dicha condición, **"constituiría una grave violación a la libre determinación de los grupos indígenas y sus integrantes"**.

50. Como se aprecia de los anteriores precedentes, la autoadscripción es el criterio esencial para determinar si una persona es indígena y, por ende, si es titular de tales derechos, pues **"la definición de lo indígena no corresponde al Estado"**,³ sino que es prerrogativa de quienes tienen conciencia de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena definirse como tales.

51. De tal suerte que **"[b]asta el dicho de la persona para que se acredite este hecho y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador"**.⁴ No es facultad del Estado, ni del órgano jurisdiccional, definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, **"tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal"**.⁵

52. Esto significa que **"es derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades"**.⁶ Tan es

³ SCJN. "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas." México. 2da Edición. 2014, página 35.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ *Ibidem*, página 14.



así que el propio artículo 2o. de la Constitución Federal establece que la "**conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas**".

53. En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "**no corresponde a este Tribunal ni al Estado determinar la pertenencia étnica**".⁷ De hecho, tal Corte ha reconocido que la circunstancia de que algunas personas que se auto identifican como indígenas *vivan fuera de la comunidad*, esto es, de su territorio tradicional, no implica que por ello, se les deba o pueda privar de los derechos que les corresponden en virtud de su auto identificación como miembros de esa colectividad indígena.⁸

54. En suma, ante la pregunta sobre la titularidad de derechos indígenas de personas –con entera independencia de que vivan o no dentro de un territorio indígena o hablen o no una lengua indígena–, "**la ley es clara al referirse al principio de autoidentificación o autoadscripción como criterio fundamental para definir al sujeto de derechos**".⁹ Esto significa que "**no corresponde al Estado ni a los especialistas decidir a quién se aplican los derechos indígenas, sino que es facultad de la persona definirse como tal**".

55. Conforme a las razones expuestas, esta Sala concluye que si los quejosos se auto adscribieron como indígenas Mayo-Yoreme, ello es suficiente para reconocerles tal carácter y, por ende, acreditar ser titulares de los derechos que constitucional y convencionalmente les corresponden como personas indígenas, así como para representar los intereses y derechos de tal comunidad.

56. **1.2. Acreditación del interés legítimo.** Esta Corte Constitucional estima que fue correcta la determinación del fallo recurrido en el sentido de que los quejosos acreditaron su interés legítimo en el presente juicio. Es así, pues esta

⁷ Corte IDH. Caso de la "Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay." Sentencia del 24 de agosto de 2010. Párrafo 37.

⁸ Cfr. Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka Vs. Surinam." Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrafo 164.

⁹ SCJN. "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia ...". *Op. cit.*, página 13.



Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 487/2013,¹⁰ 56/2016,¹¹ 523/2018,¹² 506/2018¹³, 761/2018,¹⁴ sostuvo, sustancialmente, que para acreditar el interés jurídico se requiere de: la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y que el acto de autoridad afecte ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

57. En cambio, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: **(I)** exista una norma constitucional o convencional **"en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada"**; **(II)** el acto reclamado **"transgreda ese interés difuso"**, ya sea de manera individual **"o colectiva"**; y, **(III)** el promovente **"pertenezca a esa colectividad"**.

58. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, **"éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo"**.

59. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS

¹⁰ Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

¹¹ Silvia Marcela Martínez Vivanco. 5 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. secretario: Oscar Vázquez Moreno.

¹² Sergio Murguía Aguirre y otros. 12 de septiembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Eduardo Romero Tagle y Marco Tulio Martínez Cosío.

¹³ Juan Luis Hernández Salas y otros. 3 de octubre de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

¹⁴ Luis Enrique Fernández Mejía y otros. 30 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.



CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁵

60. A juicio de esta Sala, en el presente caso se cumplen todos y cada uno de los requisitos para acreditar que los promoventes cuentan con *interés legítimo de índole colectivo* para acudir al presente amparo, pues:

I. Existen normas convencionales y constitucionales que tutelan un interés difuso en beneficio de una colectividad. A saber, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, consagrado por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

II. El acto reclamado transgrede ese interés difuso de manera colectiva. Ello, pues se aduce que la autorización condicionada del proyecto denominado "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), **fue emitida sin que haya mediado la referida consulta previa.** De ahí que, como fue sostenido por esta Sala en los precedentes citados en el anterior subapartado –casos sobre "soya transgénica"–, conforme al artículo 2o. constitucional, así como del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo–, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas **"en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda impactar ... su entorno o forma de vida"**.

Cuestión que resulta relevante pues, como fue sostenido por el Juez de Distrito, la comunidad indígena **"se encuentra ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto"**.¹⁶ Es decir, la planta de amoniaco –que implica la realización de actividades *altamente riesgosas*, tal como fue reconocido por las

¹⁵ Tesis 2a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página: 1598, registro digital: 2019456.

¹⁶ Foja 50 del fallo recurrido.



propias autoridades—¹⁷ **se encuentra en la Bahía de Ohuira, donde precisamente, también se asienta la comunidad indígena Mayo-Yoreme quejosa.** Aserto que además, no fue controvertido por la autoridad recurrente en la presente instancia; y,

III. Los quejosos pertenecen a esa colectividad. Ello, pues desde su demanda de amparo los justiciables se auto adscribieron como indígenas **Mayo-Yoreme**, pertenecientes a la referida comunidad indígena.

61. Asimismo, esta Corte no inadmite que la protección de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas y de la integridad medioambiental de tales territorios, **"es necesaria para garantizar ciertos derechos fundamentales de sus miembros, tales como la vida, la dignidad, la integridad personal, la salud, la propiedad, la privacidad o la información"**.¹⁸

62. En ese sentido, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas y tribales requiere que los Estados **"garanticen a sus miembros el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia"**.¹⁹

63. De ahí que ciertos proyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración **"o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran"**.²⁰

¹⁷ Foja 191 del fallo recurrido.

¹⁸ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009. párrafo 194.

¹⁹ *Ibidem*, párrafo 197.

²⁰ *Ibidem*., párrafo 205.



64. Es por ello que los órganos internacionales de derechos humanos han prestado una atención específica **"a las consecuencias que la contaminación ambiental causada por las actividades extractivas y otros proyectos de desarrollo o inversión tienen sobre los derechos de los pueblos indígenas"**.²¹ Al evaluar las propuestas de planes o proyectos de inversión o desarrollo, o el otorgamiento de concesiones extractivas, los Estados **"deben tomar en cuenta como consideración primordial a las comunidades indígenas que habitan en los respectivos territorios, y sus formas tradicionales de tenencia de la tierra"**.²²

65. Una de las consideraciones obligatorias respecto a tales propuestas o proyectos de inversión y desarrollo, acorde con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consiste en su aprobación **"sólo después de consultas de buena fe –y, cuando sea aplicable, del consentimiento– de un estudio previo de impacto ambiental y social realizado con participación indígena, y con participación razonable en los beneficios"**.²³

66. Como se aprecia de lo anterior, **existe un vínculo estrecho entre la autorización ambiental de proyectos como el aquí cuestionado –que implica la realización de actividades industriales riesgosas–²⁴ y los derechos de las personas y pueblos indígenas o tribales.**

67. Es así, pues la autorización ambiental de dichos planes o proyectos **pueden afectar e incidir en sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran**, situación que en principio, **demandaría al Estado que garantice, a tales personas y comunidades, la plena participación en dichos planes y en el desarrollo de tales proyectos, previo a su autorización, es decir, que se respete su derecho a la consulta previa, libre e informada** –cuestión que será desarrollada al examinar el segundo agravio de la autoridad recurrente.

²¹ *Ibidem*, párrafo 207.

²² *Ibidem*, párrafo 220.

²³ *Ibidem*, párrafo 220.

²⁴ Foja 191 del fallo recurrido.



68. Atento a lo hasta aquí expuesto, esta Sala constitucional concluye que los quejosos, **cuentan con un interés diferenciado o cualificado para combatir la autorización ambiental de la planta de amoniaco que se ubica en la misma bahía** en que tiene asiento la comunidad indígena quejosa.

69. Finalmente, debe señalarse que *el grado de perjuicio o impacto ambiental* que pueda generar la referida planta de amoniaco, respecto al territorio y ecosistema que se encuentra en la comunidad indígena quejosa, **es una cuestión que atañe al fondo del asunto**. De ahí que esa concreta determinación jurídica corresponde a la resolución del problema constitucional aquí planteado.

70. Por ahora, basta con señalar que sí existe una autorización ambiental para la construcción y operación de un proyecto industrial **que se ubica en la misma bahía que la comunidad indígena de la cual forman parte los quejosos**,²⁵ y respecto de la cual **se aduce que puede generar impactos directos en su territorio y su ecosistema**, se concluye que **cuentan con un agravio cualificado o diferenciado al del resto de la población para impugnar tal decisión estatal**. De ahí que resulte infundado el primer agravio expuesto por la autoridad recurrente.

71. **2. Violación al derecho humano a la consulta previa.** En su segundo agravio la autoridad recurrente aduce que es ilegal que se haya determinado la inconstitucionalidad de la resolución reclamada debido a que se omitió realizar una consulta previa a las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con el referido proyecto, ya que:

I. Conforme a la normativa ambiental, la mera existencia de efectos o impactos al ambiente generados por obras o actividades no es ilegal –lo que exige es que tales impactos sean compatibles con el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración ambiental–;

²⁵ *Ibidem*, foja 146.



II. Sucede que estos efectos e impactos *ya han sido objeto de escrutinio administrativo a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental*, que precisamente, se reclama en este juicio;

III. Luego, si en la especie *no se demuestra que exista un impacto significativo*, debe concluirse que no es necesaria la realización de la consulta indígena.

72. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el agravio acaudado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, la metodología que empleará el presente fallo consistirá en lo siguiente: **(I)** se examinarán los alcances del derecho a una consulta previa, libre e informada, en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales; y, **(II)** a partir de ello, se precisarán las razones por las cuales en el presente caso, previo a la autorización ambiental reclamada, si le era exigible a las autoridades responsables llevar a cabo la consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa.

73. 2.1. La necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales. El Pleno de este Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2o. de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo –OIT por sus siglas– obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, **cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.**

74. Ahora bien, dentro de las características que deben cumplir las referidas consultas, acorde al parámetro de regularidad constitucional, se destaca el relativo **a que sean previas**. Esto significa, como fue asentado en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, que las comunidades afectadas **"deben ser involucradas lo antes posible en el proceso"**. La consulta debe realizarse **"durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad"**.



75. Dentro de esas primeras etapas del plan o proyecto, que demandan la realización de una consulta, **se encuentra la relativa a los estudios y autorizaciones sobre impacto social y ambiental** –tal como lo es la reclamada en el presente juicio de amparo–. Esa exigencia se desprende: **(I)** del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; **(II)** de la jurisprudencia interamericana y, **(III)** de los precedentes sentados por este Tribunal Constitucional.

76. En efecto, el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, es claro al establecer que los Estados deberán velar por que siempre que haya lugar, **"se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia ... sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos"**.

77. Asimismo, en el caso *Saramaka* la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció **el deber estatal de garantizar a los pueblos indígenas su participación en el proceso de la valoración y autorización de estudios de impacto ambiental**.²⁶ En términos generales, la Corte sostuvo que la obligación estatal de supervisar los estudios de impactos sociales y ambientales **"coincide con su deber de garantizar la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso de otorgamiento de concesiones"**.²⁷

78. Esta interpretación sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada, resulta vinculante para resolver el presente asunto, en términos de la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."²⁸

79. Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 631/2012, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que si bien la autorización de impacto ambiental no se trata de un *acto privativo* de derechos a la comunidad indígena, lo

²⁶ Corte IDH, Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párrafo 16.

²⁷ Ibidem, párrafo 41.

²⁸ Tesis P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, registro digital: 2006225.



cierto es que **"nos encontramos en presencia de un grupo que cuenta con normas de protección especial y extraordinaria por su vulnerabilidad"**.²⁹

80. Por ello, pese a que las autorizaciones de impacto ambiental *no los priven de manera directa e inmediata* de su derecho sobre la disposición de los recursos naturales que se encuentran en su territorio, lo cierto es que **"la sola posibilidad de afectación ... hace necesario que se les deba otorgar derecho a audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental"**, pues será en el desahogo de dicha audiencia, en donde la autoridad deberá precisar si existe afectación o no a los derechos de la comunidad a la que pertenezcan los quejosos.

81. Máxime que conforme al artículo 2o., Apartado B, fracción IX, de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, el deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas **"no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse"**, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. En ese sentido, se concluyó que la autoridad ambiental tenía la obligación de realizar una consulta pública de manera previa, adecuada y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones.

82. Finalmente, conforme a lo determinado por esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 365/2018 –caso "Bacanuchi"–, la realización de consultas públicas en tratándose de evaluaciones ambientales, como lo son las manifestaciones de impacto ambiental y la presentación de informes preventivos, resulta necesaria en ciertos casos para salvaguardar el derecho de las personas a un medio ambiente sano. Ello, pues la participación del público interesado en estos supuestos:

[P]ermite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada y permite analizar si afectará o no derechos humanos, de modo que

²⁹ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 631/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 8 de mayo de 2013.



es relevante permitir, principalmente, **que las personas que pudieran resultar afectadas tengan la posibilidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el tema que les atañe al inicio del procedimiento**, pues es cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y pueden ejercer una influencia real.

83. Luego, si lo anterior fue determinado por esta Sala respecto de las personas y comunidades en general, **cuánto más resultará necesaria esta exigencia de consulta previa respecto de autorizaciones ambientales en tratándose de personas y comunidades indígenas** que, como se ha razonado, **aparejan un marco especial de protección respecto a sus territorios y los ecosistemas que ahí se encuentran**.

84. Con base en lo hasta aquí expuesto, para esta Sala constitucional es claro que el derecho a la consulta previa, libre e informada resulta exigible en tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales, como la aquí reclamada. Luego, resta determinar si la autorización ambiental combatida en el presente juicio *incide en la comunidad quejosa*.

85. 2.2. La omisión de consultar a la comunidad indígena quejosa. Como se ha expuesto, el argumento toral de la autoridad recurrente consiste en que si la autorización de impacto ambiental reclamada ha arrojado que el proyecto de la planta de amoniaco es *ambientalmente viable*, entonces, *ante la ausencia de una afectación significativa al ecosistema, resulta innecesario realizar la consulta indígena*.

86. Esta línea de pensamiento resulta errada por dos razones fundamentales. La primera, porque, por una parte, la presunta *viabilidad ambiental* de un proyecto no sustituye el deber de consultar a los pueblos indígenas, pues la finalidad de realizar tal proceso consultivo consiste, precisamente, *en permitir que estos pueblos y comunidades puedan participar en la determinación de los impactos que podría generar el proyecto* y, por otra, porque la consulta previa debe realizarse *con independencia de si los impactos de un proyecto son negativos o positivos*.

87. La segunda, porque sin perjuicio de lo anterior, la parte recurrente fue omisa en combatir las consideraciones del fallo recurrido en las cuales se afirmó



que la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco, *sí podría tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que el proyecto implica la realización de actividades "altamente riesgosas"*. Enseguida se desarrollan y explican estos asertos.

88. 2.2.1. La determinación de viabilidad ambiental del proyecto no sustituye el deber de realizar la consulta. Respecto a la primera razón, debe tenerse en cuenta que el mero hecho de que a juicio de la autoridad responsable, el proyecto de la planta de amoniaco resulte "viable ambientalmente", **en forma alguna subsana o sustituye el débito de consultar en forma previa, libre e informada a la comunidad quejosa.**

89. Se dice lo anterior, pues como se ha razonado, **cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales –con independencia de su viabilidad ambiental, económica, política o social–, debe estar basada en un proceso de participación plena con estas comunidades.** Esto implica que las autorizaciones de impacto ambiental no pueden prescindir de las opiniones o comentarios de las personas y comunidades indígenas que, precisamente, *pueden ser afectadas con tal decisión estatal.*

90. La participación de los pueblos indígenas en las actividades relativas a los procesos de evaluaciones y autorizaciones de impacto ambiental **"es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios"**.³⁰ En la medida en que tales análisis pretenden documentar los *posibles impactos negativos* de los planes de desarrollo o inversión sobre la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales, **"se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación"**.³¹

³⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales [...]* Op. cit. párrafo 267.

³¹ Ídem.



91. De ahí que no puede hablarse de una verdadera evaluación de impactos ambientales si no se otorga participación alguna a las comunidades y pueblos indígenas, **ya que éstos cuentan con un enfoque especializado respecto a los problemas, exigencias y necesidades que apareja su territorio, no ya como una simple propiedad o posesión, sino como parte inherente de su forma de vida, tradiciones, cultura y desarrollo espiritual.**

92. Los pueblos indígenas y tribales "**tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra**".³² Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos "**son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual**".³³ Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para las comunidades indígenas "**la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural**".³⁴

93. Por ende, resulta fundamental otorgarles participación plena en toda actividad estatal que resulte *susceptible de afectar su territorio* –se insiste, con independencia de la viabilidad de tales afectaciones–. Su involucramiento en el desarrollo, evaluación y autorización de impactos ambientales, entonces, deriva de la necesidad de que estas personas y comunidades *puedan expresar sus opiniones y puntos de vista acerca de alguna actividad, plan o proyecto que pueda incidir en sus ecosistemas, en tanto parte fundamental de sus tradiciones, formas de vida y desarrollo espiritual.*

94. Como lo sostuvo la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su última visita a México, si bien la legislación ambiental y energética mexicana requiere que las empresas que desarrollan proyectos elaboren

³² *Ibidem*, párrafo 1.

³³ *Ídem*.

³⁴ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 149. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafos 124, 131. Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párrafo 85.



evaluaciones de impacto social y ambiental aprobadas por la autoridad ambiental y la Secretaría de Energía, lo cierto es que **"estas evaluaciones se aprueban antes de realizarse las consultas, y presentan deficiencias en la identificación de los verdaderos impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas"**.³⁵

95. Es decir, una autorización de este tipo puede y debe identificar, de manera técnica, las posibles repercusiones ambientales que tendrá un determinado plan, actividad o proyecto, en un territorio determinado, **pero resultan insuficientes para determinar las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas que ese impacto ambiental conlleve; cuestión que, de hecho, sólo es posible identificar, de manera adecuada, a través de la participación plena de las comunidades que tienen su asiento en tal región o territorio** –al ser quienes conocen, precisamente, la importancia o significado de las actividades que realizan y del ecosistema que aprovechan en el desarrollo de sus tradiciones y forma de vida–.

96. Por ende, el dictado de una autorización ambiental para desarrollar algún proyecto u obra *que pueda afectar el territorio indígena y los ecosistemas que ahí se encuentran*, sin participación alguna de las comunidades y pueblos indígenas interesados, claramente vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada.

97. **2.2.2. La consulta debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación.** Asimismo, debe tenerse en cuenta que contrario a lo alegado por la autoridad recurrente, el hecho de que, presuntamente, el proyecto de la planta de amoníaco *no constituya un peligro o perjuicio ambiental significativo* –al resultar viable siempre y cuando la empresa tercera interesada cumpla con las condiciones establecidas en la autorización reclamada–, en forma alguna implica que sea innecesario consultar a la comunidad indígena quejosa, **pues la autoridad inadvierte que ese débito consultivo se actualiza sin necesidad de acreditarse plenamente el perjuicio, pues basta la mera posibilidad de afectación.**

³⁵ ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párrafo 38.



98. El entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, ha dejado claro que el deber estatal de realizar una consulta previa, libre e informada, se actualiza o es aplicable siempre que una decisión del Estado **"pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad"**.³⁶ Asimismo, sostuvo que los Estados tienen el deber de **"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado"**.³⁷

99. Así, se concluyó que el deber de celebrar consultas se aplica siempre que una decisión estatal **"pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por la población general del Estado, y en tales casos el deber se aplica en relación con los pueblos indígenas que se ven particularmente afectados y respecto de esos intereses particulares"**.³⁸

100. Asimismo, en el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, se precisó, de manera clara, que **"cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas debe ser previa y debe proporcionarles información adecuada sobre ... posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios"**.³⁹

101. Similarmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que **"cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios debe estar basada en un proceso de participación plena"**.⁴⁰

³⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009, párrafo 43.

³⁷ *Ibidem*, párrafo 62.

³⁸ *Ibidem*, párrafo 63.

³⁹ ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párrafo 106.

⁴⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales [...] Op. cit.* párrafo 277.



102. El propio "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas" de esta Suprema Corte, reconoce que el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas abarca no solamente el uso de los recursos naturales, sino "**cualquier medida que pueda afectar directamente a estas comunidades**".⁴¹

103. Como se aprecia de lo anterior, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, así como al *corpus* de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, **basta la posibilidad de afectación para actualizar el débito de realizar una consulta previa, libre e informada** –con independencia de la "magnitud" de la posible afectación resentida–. Esto se explica por una sencilla razón: **el deber de consulta no atañe al grado o nivel de afectación, sino más bien al carácter de los destinatarios o afectados por la decisión estatal respectiva.**

104. Es decir, el elemento indispensable para determinar cuándo existe el deber del Estado de realizar consultas previas, libres e informadas, es **la población o las personas a las cuales se dirige el actuar estatal, esto es, si los probables impactos de esa decisión de la autoridad se proyectan directa o diferenciadamente hacia las personas, comunidades o pueblos indígenas.**

105. De ahí que con independencia del "grado de afectación" –bajo, intermedio o alto– que pudiese tener una decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, **si ésta impacta o se resiente por las comunidades indígenas, de manera directa o diferenciada al resto de la población**, resultará necesario garantizar su participación en tal toma de decisiones, mediante la consulta previa, libre e informada.

106. Tan es así que este Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal apareje posibles perjuicios, **sino también cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones.** En efecto, el Pleno de esta Corte ha reconocido que la afectación directa

⁴¹ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Segunda edición. 2014, página 23.



a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, **no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.**

107. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto **era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.** Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, **a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas** a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

108. Como se asentó en el primero de los precedentes acabados de citar, **"la consulta indígena ... se activa cuando los cambios ... son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas"**. De ahí que no resulta dable a esta Corte que se sobreponga en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas **"y valore qué es o qué no es lo que más les beneficia ... cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena"**. Por ello, basta que se advierta que la decisión estatal **"incid[a] en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente ... que se haya celebrado una consulta indígena"**.

109. En suma, para determinar la procedencia de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme al parámetro de regularidad constitucional, **basta con advertir si la decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto determinado, incide o puede afectar, de manera directa, a los pueblos y comunidades indígenas,** sin importar, se insiste, si esa incidencia o probable afectación cuente con una determinada "magnitud", pues una "pequeña" afectación o lesión a los derechos de tales personas, no deja de constituirse en una determinación en la que, necesariamente, debe otorgársele voz y participación deliberativa, pues, precisamente, **son estas comunidades quienes se encuentran mejor posicionadas para determinar la magnitud real de una afectación o incidencia en su territorio y los ecosistemas que ahí se encuentran.**



110. De hecho, la magnitud o grado de afectación no resulta relevante para la actualización del deber de consulta, *sino más bien para determinar si se requiere del consentimiento de la comunidad o pueblo indígena*. Es decir, la gradualidad de la incidencia de la decisión estatal sirve para determinar **si basta con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena, o si por el contrario, resulta exigible obtener su consentimiento**.

111. Esto ha sido reconocido tanto por la Relatoría Especial en la materia, como por la Corte Interamericana. En efecto, la referida relatoría ha señalado que:

Necesariamente, la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. **Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas**.

En determinados contextos, **la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas**. La Declaración (de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas) reconoce dos situaciones en que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, fuera de la obligación general de que las consultas tengan por finalidad procurar el consentimiento. Esas situaciones incluyen el caso en que el proyecto dé lugar al traslado del grupo fuera de sus tierras tradicionales y los casos relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras indígenas.

112. Asimismo, la Corte Interamericana en el caso *Saramaka* sostuvo que cuando se trate de "**planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar ... sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones**".⁴²

⁴² Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam." Sentencia del 28 de noviembre de 2007. párrafo 134.



En suma, la jurisprudencia de tal Tribunal Internacional, sostiene que **"dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento [de la comunidad indígena o tribal]"**.⁴³

113. Como se aprecia de lo anterior y, contrario a lo aducido por la autoridad recurrente, **el nivel de impacto o magnitud de las afectaciones es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta** –basta para ello la probable afectación directa o diferenciada, sea negativa o, incluso, aparentemente positiva–, **sino para determinar si en el desarrollo de tal consulta se requiere tomar en cuenta las opiniones de la comunidad afectada o, por el contrario, el consentimiento de éstas.**

114. Es decir, si bien basta una probable afectación para generar el débito consultivo, cuando se trate de actividades que generen un impacto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas, *se requerirá además de la obtención del consentimiento*. En el entendido de que esta exigencia **"no confiere a los pueblos indígenas un poder de veto sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas"**.⁴⁴

115. Esos principios –el consenso y el consentimiento– han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de *buena fe* con miras a llegar a un acuerdo satisfactorio. Los principios de consenso y consentimiento, entonces, están más bien encaminados **"a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso"**.⁴⁵

⁴³ Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka Vs. Surinam". Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 17.

⁴⁴ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009, párrafo 48.

⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 49.



116. Conforme a lo anteriormente expuesto, se concluye que resulta **infundado** lo argumentado por la autoridad recurrente, pues el hecho de que la manifestación de impacto ambiental haya arrojado un resultado de "viabilidad" del proyecto de la planta de amoniaco, en forma alguna exime a las autoridades competentes de realizar una consulta previa, libre e informada, pues con independencia de que la autoridad ambiental estime que tal proyecto no generaría impactos negativos relevantes en el ecosistema, lo cierto es que **no resulta dable excluir a la comunidad indígena ni, por ende, privarles de su derecho a emitir las opiniones y puntos de vista que estimen relevantes respecto a una decisión estatal que incide en su territorio y en los ecosistemas que ahí se encuentran** –principalmente, en la Bahía de Ohuira en la que se autorizó la construcción del proyecto y en la que también se ubica la comunidad quejosa–.

117. Máxime que, como lo sostuvo esta Sala en el ya referido amparo en revisión 365/2018 –caso "Bacanuchi"–, **"la participación del público interesado permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada"**. Cuánto más es cierta tal exigencia tratándose de comunidades indígenas que no sólo cuentan con marco de protección especial y reforzado, sino que son quienes *se encuentran en una mejor posición para determinar las afectaciones reales que una determinada actividad puede generar en su territorio, tradiciones, forma de vida y desarrollo espiritual*.

118. Es por ello que con independencia de los aciertos técnicos que pudiese presentar la autorización ambiental reclamada, subsiste una obligación de que tales análisis en la materia se realicen además **"tomando en cuenta el conocimiento de las comunidades sobre su hábitat en la elaboración de los estudios"**.⁴⁶

119. **2.2.3. La existencia de posibles afectaciones significativas a la comunidad quejosa.** Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que

⁴⁶ ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párrafo 104.



en el fallo combatido se determinó que de hecho, la autorización reclamada *sí puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de la comunidad indígena quejosa*. Ello, pues del análisis de la resolución impugnada se advierte lo siguiente:

[S]e arriba a la convicción de que las **actividades autorizadas mediante la misma podrían tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que se advierte, que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas**, como lo determinó la autoridad responsable en el considerando 8, pues sostuvo que se manejará amoníaco y gas natural en cantidades que superan la cantidad de reporte y **que durante la realización de la obra, pudieran producirse daños graves al ecosistema al existir especies de flora y fauna silvestre con categoría de riesgo**, como lo señaló la responsable en el considerando 9 de la resolución reclamada.⁴⁷

120. En el entendido de que, si bien tales impactos pudieran verse reducidos mediante la sujeción a diversas condiciones, lo cierto es que a juicio del Juez Federal, los datos expuestos **"constituyen elementos suficientes para determinar que en el caso sí existe un impacto significativo sobre la comunidad indígena quejosa, pues de la información detallada se demuestra que el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas"**.⁴⁸

121. De ahí que **"podrían llegar a representar un daño en el ambiente en el que se desarrolla la comunidad indígena, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal"**,⁴⁹ aunado al peligro por la dispersión de gas y amoníaco ante posibles fugas accidentales, en las áreas cercanas de donde habita la comunidad quejosa.

⁴⁷ Foja 121 de la sentencia recurrida.

⁴⁸ Fojas 137 a 138 de la sentencia recurrida.

⁴⁹ Foja 138 de la sentencia recurrida.



122. Por ende, señaló el Juez de Distrito, aunque se hayan presentado las estrategias para la prevención y mitigación de los impactos y pronósticos ambientales, la eficacia de las estrategias propuestas por la empresa tercero interesada, **"en modo alguno convalida la infracción del derecho a la consulta previa de la comunidad indígena quejosa"**,⁵⁰ pues quedó demostrado en autos que el asentamiento de la referida comunidad se encuentra en la misma Bahía de Ohuira en la que se autorizó la construcción del proyecto, **"cuerpo de agua que precisamente es el que recibirá parte de los impactos ambientales que se ocasionarán con la construcción y operación de la planta de amoniaco en perjuicio de las distintas especies animales que ahí habita"**,⁵¹ y en vía de consecuencia, pudiera afectar la subsistencia de los integrantes de la comunidad quejosa, pues se trata de un campo pesquero.

123. Como se aprecia de lo anteriormente expuesto, en la sentencia recurrida se asentaron diversas razones **que tienden a evidenciar que el proyecto de la "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", sí podría generar impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa** –máxime que la comunidad se encuentra en la misma bahía en la que se autorizó la construcción del proyecto–.

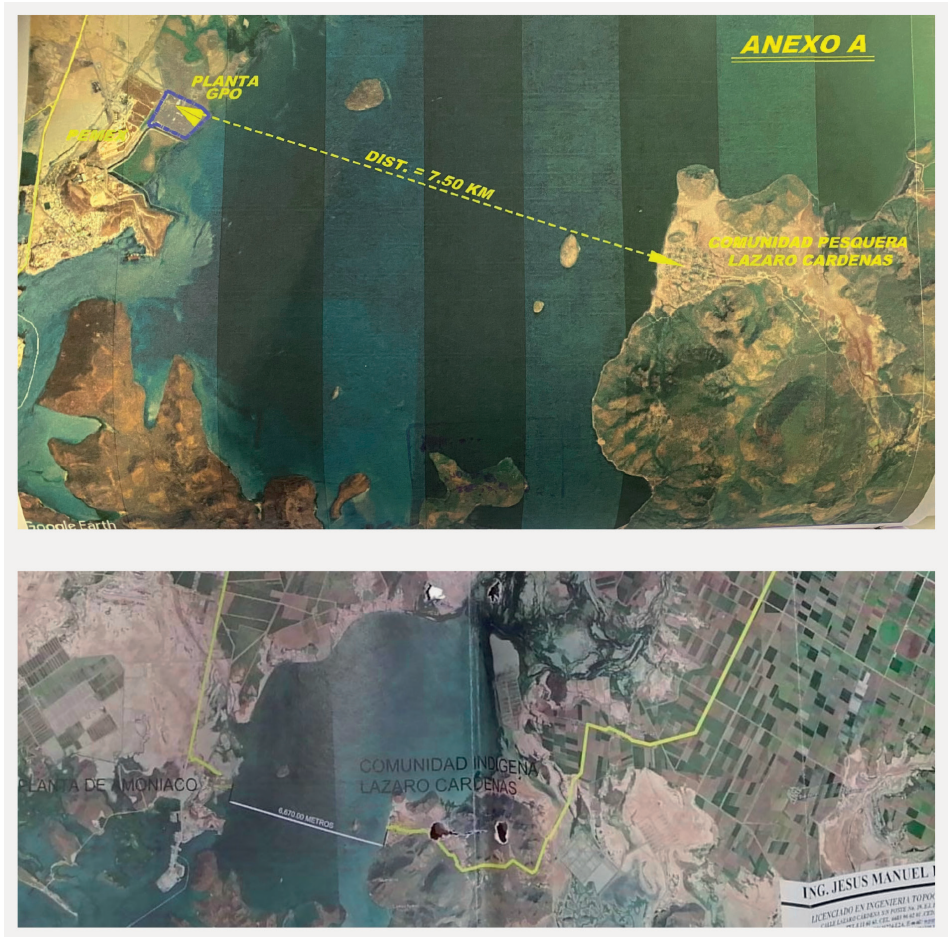
124. Siendo que la autoridad recurrente, **no combate tales consideraciones**, ya que en su escrito de revisión se limitó a formular asertos genéricos consistentes en que, conforme a la manifestación de impacto ambiental, el proyecto de la planta de amoniaco no creará impactos ambientales significativos en la comunidad indígena a la cual pertenecen los quejosos. De ahí que tales agravios **en forma alguna desvirtúan las referidas conclusiones del Juez Federal en el sentido de que el proyecto sí puede generar impactos ambientales significativos en la comunidad quejosa**.

125. Tampoco combatió los asertos del fallo recurrido en el sentido de que la "Planta de Amoniaco 2200 TMPD" **tiene su ubicación en donde también tiene su asiento la comunidad indígena quejosa, es decir, que ambas se encuentran en la misma Bahía de Ohuira**.

⁵⁰ Foja 146 de la sentencia recurrida.

⁵¹ Ídem.

126. Cuestión que además se corrobora mediante las pruebas periciales en materia de topografía exhibidas en el juicio de amparo y citadas en la sentencia recurrida –conforme a las cuales se desprende que tanto la comunidad quejosa como la referida planta, se ubican en dicha bahía y que entre ellas media una distancia aproximada entre 6.7 y 7.5 km⁵² en línea recta–.



⁵² Fojas 162, 164, 165, 185, 186 y 188 de la sentencia recurrida.



127. De ahí que, ante la ausencia de agravios que desvirtúen las conclusiones del Juez de Distrito, se colige que **éstas deben adquirir firmeza** y, por ende, se corrobora aún más el hecho de que en el presente asunto, **sí resulta indispensable realizar una consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa, de manera previa a la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco en cuestión.**

128. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. REVISIÓN ADHESIVA

129. Atento a la conclusión alcanzada, al haber resultado infundada la revisión principal, debe declararse **sin materia la revisión adhesiva** interpuesta por la comunidad quejosa, por su naturaleza accesoria. Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."⁵³

130. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. DECISIÓN

131. En los términos expuestos, lo procedente es **confirmar** el fallo recurrido y, por ende, **conceder el amparo** a la comunidad quejosa.

132. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los efectos concedidos en la sentencia recurrida consisten en lo siguiente:

⁵³ Tesis 2a./J. 166/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, registro digital: 171304.



I. Dejar **sin efectos la resolución reclamada**;

II. En el caso de que la tercero interesada hubiere solicitado la ampliación de la autorización para llevar a cabo la preparación del sitio y construcción del proyecto, y se hubiere aprobado su solicitud, **de igual manera se deberá dejar sin efecto dicha ampliación**, por ser una extensión de un acto que resultó violatorio de derechos humanos.

III. La autoridad responsable **deberá coordinarse con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como con cualquier otra autoridad que deba tener participación**, a fin de que se lleve a cabo la consulta a la comunidad indígena quejosa, acorde a lo dispuesto en el artículo 2o. constitucional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

IV. Se estima necesario **hacer extensivos** los efectos protectores de la sentencia, relativos a la realización de la consulta previa, **a las demás comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata**. En consecuencia, la autoridad responsable en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o con cualquier otra autoridad que pueda proporcionar información, **deberá investigar cuáles son las comunidades indígenas que tienen su asentamiento en la zona de impacto del proyecto cuya autorización se pretende**, ello conforme a los posibles impactos y riesgos manifestados por la propia solicitante; hecho lo cual, deberá respetarles también el derecho de consulta previa.

V. Atendiendo a que la resolución reclamada se emitió a partir de una solicitud de la empresa tercero interesada, **una vez que se lleve a cabo la consulta** a la comunidad indígena quejosa, así como a las diversas comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata; **deberá continuar con el procedimiento respectivo conforme a derecho corresponda**.

133. Aunque dichos efectos se estiman adecuados para reparar la violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, esta Corte Constitucional



considera necesario realizar algunas precisiones. En principio, debe tenerse en cuenta que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es la autoridad que vino a sustituir a la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –conforme al Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho–.

134. De acuerdo con el artículo 4, fracción XIII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, será tal instituto **"el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos"**. De ahí que debe ser dicho Instituto con quien deban coordinarse las responsables para el cumplimiento del referido débito consultivo, sin perjuicio de cualquier otra autoridad que deba tener participación en éste.

135. En segundo lugar, se estima adecuado añadir que para realizar el proceso consultivo respectivo, las autoridades tomen en cuenta lo dispuesto en el **"Protocolo para la Implementación de consultas y pueblos indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes"**, emitido por la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

136. Asimismo, se considera oportuno **fijar un plazo razonable** para la elaboración de la referida consulta a la comunidad quejosa, así como a las demás comunidades indígenas que, en su caso, se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, el cual deberá ser **no mayor a cuatro meses desde su convocatoria hasta su culminación**,⁵⁴ pudiendo ser

⁵⁴ Si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha concedido plazos más amplios para la realización de la consulta, por ejemplo, de seis meses al resolver las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017; doce meses en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,



prorrogado por única ocasión por el Juez de Distrito siempre y cuando las responsables manifiesten causas o circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de tal ampliación y la misma resulte necesaria para salvaguardar adecuadamente dicho derecho consultivo.

137. Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO.—Se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la comunidad quejosa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido y con las precisiones establecidas en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Queda **sin materia** el recurso de revisión adhesivo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo

81/2018 y 201/2020; y hasta dieciocho meses en la acción de inconstitucionalidad 178/2020, lo cierto es que ello ha acontecido cuando se tratan de leyes emitidas por el Poder Legislativo (que por ende, tienen un alcance, ya nacional, ya estatal), lo cual no acontece en el presente caso, pues la decisión de la autoridad que violó el derecho a la consulta previa, libre e informada, consiste en una autorización administrativa en materia ambiental, que se circunscribe a una región específica.



General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) y P./J. 21/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y 25 abril de 2014 a las 9:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.

Hechos: Una comunidad indígena promovió amparo indirecto contra la Manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en la cual se autorizó el proyecto de construcción y operación de una planta de amoniaco en la misma bahía en que se encuentran asentados los miembros de tal comunidad. La autoridad responsable señaló que tal proyecto no constituye un peligro o perjuicio ambiental significativo, por lo cual era innecesario que se realizara una consulta previa. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación o incidencia en los derechos de los pueblos y



comunidades indígenas, sin que resulte exigible acreditar el daño ni su impacto significativo.

Justificación: Conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como al *corpus iuris* de los pueblos indígenas y tribales, el deber de realizar una consulta previa no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados. Es decir, más allá del "grado de afectación" que pudiese tener una determinada decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, si ésta es susceptible de impactar o ser resentida por las comunidades indígenas de manera directa o diferenciada al resto de la población, resultará necesario garantizar su participación. Tan es así, que este Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal aparezca posibles perjuicios, sino incluso cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones –pues la determinación de si algo es verdaderamente benéfico para tales comunidades forma parte del objetivo de la consulta previa–. Por ende, el nivel de impacto o magnitud de la afectación es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta –basta para ello la probable afectación o incidencia–, sino para determinar si en el proceso consultivo es suficiente con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena o, por el contrario, si resulta necesario obtener su consentimiento –cuando la decisión estatal les afecte en forma directa y significativa–. En el entendido de que la exigencia de consentimiento no confiere a los pueblos y las comunidades indígenas un poder de veto, sino que más bien establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas.

2a./J. 11/2023 (11a.)

Amparo en revisión 498/2021. Comunidad Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas", con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa. 6 de abril de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,



Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis de jurisprudencia 11/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA.

Hechos: Una comunidad indígena promovió amparo indirecto contra la Manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en la cual se autorizó el proyecto de construcción y operación de una planta de amoniaco en la misma bahía en que se encuentran asentados los miembros de tal comunidad. En el amparo se planteó que era ilegal tal autorización ambiental ya que, previo a ésta, resultaba indispensable que se consultara a la comunidad indígena. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, resulta exigible tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales atinentes a proyectos, obras o en general actividades que puedan impactar en el entorno o forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

Justificación: El artículo 7, numeral 3, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional



del Trabajo, establece que los Estados deberán velar por que, siempre que haya lugar, "se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia ... sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos". Asimismo, en el caso *Saramaka Vs. Surinam*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el deber estatal de garantizar a los pueblos indígenas su participación en el proceso de la valoración y autorización de estudios de impacto ambiental. En ese sentido, pese a que las autorizaciones de impacto ambiental no privan –de manera directa ni inmediata– el derecho de tales pueblos sobre la disposición de los recursos naturales que se encuentren en su territorio, lo cierto es que la sola posibilidad de afectación hace necesario que se les deba consultar en forma previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental. Máxime que, conforme al artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 citado, el deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas "no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse", pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán o no perjudicados y en qué grado.

2a./J. 10/2023 (11a.)

Amparo en revisión 498/2021. Comunidad Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas", con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa. 6 de abril de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis de jurisprudencia 10/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. DADO SU CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA EMITIR NORMAS GENERALES TANTO SUSTANTIVAS COMO ADJETIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INCLUIDAS AQUELLAS EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021. 5 DE OCTUBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El INAI multó a la quejosa porque recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para ello y sustanció el procedimiento sancionador con fundamento en los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones que el órgano constitucional autónomo emitió para tal efecto.

La quejosa promovió juicio de nulidad en contra de la multa, la Sala reconoció la validez, en contra de esa decisión promovió juicio de amparo y por esa vía reclamó los lineamientos aduciendo que el INAI carece de atribuciones para emitirlos. El TCC desestimó los argumentos porque estimó que debieron ser hechos valer ante el TFJA.

La sentencia aludida es la materia del presente medio de defensa.



	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	5-7
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	7
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	Son fundados los argumentos enderezados en contra de la omisión del TCC de analizar los planteamientos de constitucionalidad. El medio de defensa es procedente.	7-14
V.	MATERIA DE LA REVISIÓN	Artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones emitidos por el INAI.	14-17
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su carácter de órgano constitucional autónomo, cuenta con atribuciones para la emisión de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones cuestionados por la quejosa y recurrente, aun por lo que hace al procedimiento de investigación cuestionado.	17-33
VII.	DECISIÓN	PRIMERO. En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.	33



	<p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la parte quejosa, contra los artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones expedidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p> <p>TERCERO. Devuélvase los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.</p>	
--	---	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 1263/2021, promovido en contra de la sentencia dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo DA 202/2020.

El problema que esta Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcto que el Tribunal Colegiado desestimara los argumentos enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, por considerarlos inoportunos, dado que debieron ser formulados ante la Sala Regional que conoció del juicio de nulidad.

En caso de que se considere que la decisión del Tribunal Colegiado fue incorrecta, se deberá determinar si el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su carácter de órgano



constitucional autónomo, está facultado para la emisión de los citados lineamientos, cuestionados por la quejosa y recurrente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Procedimiento de imposición de sanciones.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), por conducto de la Dirección General de Investigación y Verificación, recibió una denuncia formulada en contra de ***** (en adelante *****, quejosa o recurrente, indistintamente), en la que se refirieron presuntos incumplimientos a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares consistentes en que, derivado de la baja del servicio que presta *****, se solicitó al denunciante el número de su tarjeta de crédito y su código de verificación confidencial para saldar el costo de instalación por no cumplir con el plazo mínimo, lo cual ocasionó que posteriormente fuera víctima de un fraude.

2. Seguido el procedimiento de investigación y verificación, se resolvió instruir el procedimiento de imposición de sanciones bajo el expediente PS.0077/18. Transcurrida la secuela procesal correspondiente, el Pleno del INAI multó a ***** por inobservar los principios de consentimiento, responsabilidad y licitud en materia de protección de datos personales, dado que recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para tal efecto.

3. **Juicio contencioso administrativo federal.** En contra de la determinación mencionada en el párrafo que antecede, ***** promovió juicio de nulidad. De la demanda conoció la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien la registró con el expediente 11286/19-17-11-2 y la admitió a trámite.

4. Seguidos los trámites correspondientes, la Sala Regional del conocimiento dictó sentencia en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.

5. **Juicio de amparo directo.** En contra del fallo anterior, la quejosa promovió juicio de amparo directo, en el cual, en lo que interesa, cuestionó la regularidad



constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, empleados por el INAI para imponer la multa controvertida.

6. Tocó conocer de la demanda al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien registró el asunto con el expediente DA 202/2020 y lo admitió a trámite.

7. Seguidos los trámites conducentes, el órgano colegiado pronunció sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada a la quejosa; no obstante, en lo que interesa a la materia de este medio de defensa, resolvió lo siguiente:

Declaró inoperantes los conceptos de violación enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, pues consideró que se debieron controvertir en el juicio de nulidad en unión con su acto de aplicación.

Sostuvo lo anterior bajo la premisa esencial de que los argumentos formulados por la quejosa en contra de los lineamientos, entrañaban cuestiones de legalidad que debieron ser planteadas ante la Sala Regional que conoció del asunto, en términos del artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.¹

8. **Recurso de revisión.** Inconforme con dicha decisión, ***** interpuso recurso de revisión.

9. **Trámite ante esta Suprema Corte.** El presidente de este Alto Tribunal registró el recurso de revisión con el toca 1263/2021, lo admitió a trámite, lo turnó

¹ 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.

"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la administración pública federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."



al Ministro Luis María Aguilar Morales y ordenó su remisión a la Segunda Sala en que se encuentra adscrito el Ministro para su radicación.

10. La presidenta de esta Segunda Sala tuvo por recibidos los autos del recurso de revisión e instruyó el avocamiento del asunto. Previo requerimiento, remitió el expediente al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.

11. **Publicación.** El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

I. COMPETENCIA

12. Esta Segunda Sala es legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se interpuso contra la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un juicio de amparo directo en materia administrativa.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. OPORTUNIDAD

Suspensión de plazos

14. Mediante la circular SECNO/29/2020, se hizo del conocimiento de los órganos jurisdiccionales y del público en general el punto de acuerdo aprobado, relativo a la "Propuesta de medidas en relación con contagios de la enfermedad Covid-19 en los órganos jurisdiccionales del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México".



15. En esencia, se estableció que del cinco de diciembre de dos mil veinte al once de enero de dos mil veintiuno, se regresa al esquema de contingencia previsto en el artículo 1, fracciones I, II, III y IV, del "Acuerdo General 13/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus Covid-19", por lo que durante ese periodo, entre otras cuestiones, quedaron suspendidos los plazos y términos procesales, con la única salvedad de que podrán resolverse aquellos expedientes que estén en estado de emitir sentencia.

16. En las circulares SECNO/1/2021, SECNO/4/2021, SECNO/6/2021, SECNO/8/2021 y SECNO/9/2021, se amplió la suspensión de plazos y términos procesales establecida en la diversa circular SECNO/29/2020, con las salvedades que ahí se señalaron, durante el periodo comprendido del doce de enero al quince de febrero de dos mil veintiuno.

Reanudación de labores

17. A través de la circular SECNO/10/2021,² se determinó regresar al esquema establecido en el Acuerdo General 21/2020, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, a partir del dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

Cómputo del plazo

18. De las constancias que obran en autos se aprecia que la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la recurrente el ocho de diciembre de dos mil veinte y dicha notificación surtió efectos el ocho de diciembre siguiente; sin embargo, el cómputo del plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la

² "13. El 16 y 17 febrero de 2021, será aplicable el esquema de contingencia previsto en el artículo 1, fracciones I, II, III y IV, del AG 13/2020, periodo durante el cual se suspenden plazos y términos.

"El artículo 1, fracción IV, del Acuerdo General 13/2022, dispone '**Suspensión de plazos y términos para casos restantes.** Tratándose de solicitudes, demandas, recursos, juicios y procedimientos en general, distintos a los previstos en las fracciones anteriores, así como para la interposición de recursos en contra de las sentencias y resoluciones dictadas conforme a la fracción II, no correrán plazos y términos procesales, no se celebrarán audiencias ni se practicarán diligencias'."



Ley de Amparo³ para la interposición del recurso de revisión debe realizarse a partir del dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dado que fue en ese día cuando se reanudaron los plazos de conformidad con la circular SECNO/10/2021.

19. En consecuencia, el plazo transcurrió del dieciocho de febrero de dos mil veintiuno al tres de marzo siguiente, descontándose los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero por ser sábados y domingos. Si el recurso se presentó el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, se concluye que se interpuso oportunamente.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

III. LEGITIMACIÓN

21. El recurso de revisión fue interpuesto por persona con facultades suficientes para ello, en atención a que fue signado por Emerson Flores Flores, en su carácter de representante legal de la persona moral recurrente, personalidad que le fue reconocida en el juicio de amparo de origen.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. La quejosa razonó que el recurso de revisión es procedente en términos de los artículos 107, fracción IX, constitucional⁴ y 81, fracción II, de la Ley de

³ Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

⁴ **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:



Amparo,⁵ en virtud de la omisión del Tribunal Colegiado de pronunciarse respecto de los argumentos por los cuales cuestionó la regularidad constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, en su carácter de normas generales.

24. Esa determinación obedeció a que el tribunal consideró que los argumentos enderezados en contra de los lineamientos reclamados resultaban inoperantes, pues debieron ser formulados ante la Sala Regional que conoció del asunto dado que se razonaron cuestiones de legalidad, decisión que es controvertida por el recurrente.

25. En consecuencia, esta Segunda Sala debe corroborar en primer lugar si, como lo sostiene la recurrente, fue incorrecto que el Tribunal Colegiado declarara inoperantes sus argumentos enderezados en contra de los lineamientos cuestionados, en observancia de la jurisprudencia P./J. 26/2009, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO."⁶

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."

⁵ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."

⁶ Registro digital: 167180. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis P./J. 26/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 6. Tipo: jurisprudencia.



26. De manera medular, la quejosa y recurrente alega lo siguiente:

Síntesis del agravio

Que en el juicio de amparo directo se puede plantear la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas en el procedimiento administrativo de origen y que se actualizaron los supuestos de procedencia para que se efectuara el estudio de constitucionalidad, dado que los lineamientos fueron aplicados en perjuicio de la recurrente y en la demanda se formularon conceptos de violación encaminados a demostrar su inconstitucionalidad, no su ilegalidad.

Que no es necesario controvertir la legalidad de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones ante la Sala Regional para estar en aptitud de cuestionar su constitucionalidad, como incorrectamente sostuvo el Tribunal Colegiado, dado que el juicio contencioso administrativo federal es un medio de control de legalidad, por lo que no es idóneo para ejercer el control de la constitucionalidad de una norma general, como es el caso de los lineamientos reclamados.

27. Son **fundados** los argumentos enderezados en contra de la omisión de estudiar la constitucionalidad de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones.

28. Para evidenciar lo anterior, deben retomarse las consideraciones sostenidas por el Tribunal Colegiado para calificar como inoperantes los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de los lineamientos en comentario.

Sentencia DA 202/2020⁷

"Son inoperantes los conceptos de violación 14), 15), 16) y 17), en los que la quejosa controvierte la legalidad del Acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06 emitido por el INAI, mediante el cual emitió los Lineamientos de los Procedimientos

⁷ Páginas 56 y 57 de la ejecutoria.



de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación y de Imposición de Sanciones.

"En el juicio contencioso administrativo la actora no reclamó como resolución destacada dichos lineamientos, en unión con su primer acto de aplicación, en los términos del párrafo segundo del artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que determina que el juicio contencioso administrativo es procedente en contra de acuerdos de carácter general.

"Se consideran inoperantes los conceptos de violación aludidos, toda vez que consignan argumentos de legalidad que se debieron plantear en la demanda de nulidad a efecto de que la Sala responsable estuviera vinculada a examinarlos, pues ahora se plantean en el juicio de amparo, en contra de la sentencia emitida en el juicio contencioso administrativo.

"Con ello se pone de manifiesto que se hacen valer motivos de ilegalidad, conforme al párrafo segundo del artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone:

"...

"Por tanto, dado su carácter novedoso, resulta inadmisiblesu análisis, ya que conforme al artículo 75 de la Ley de Amparo, en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará atendiendo la litis original y como aparezca probado ante la autoridad responsable."

29. De lo resuelto por el Tribunal Colegiado se obtiene que sustentó su decisión en la premisa consistente en que la quejosa controvertió la legalidad del acuerdo por el cual se emitieron los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, sin que haya hecho valer tales razonamientos ante la Sala Regional.

30. Para corroborar si asiste razón a la quejosa, esta Segunda Sala debe verificar los razonamientos esgrimidos por la quejosa en su demanda de amparo para corroborar si, como lo afirma el Tribunal Colegiado, se hicieron valer argumentos de legalidad o si, como lo sostiene la recurrente, en realidad se formularon argumentos de constitucionalidad.



31. Del análisis de la demanda de amparo, se aprecia que los conceptos de violación noveno y décimo, son los que contienen argumentos en contra los lineamientos reclamados y sus planteamientos son los siguientes:

Conceptos de violación esgrimidos contra los lineamientos⁸

Los lineamientos son contrarios al principio de división de poderes porque no existe disposición constitucional que faculte al INAI para emitir regulación materialmente legislativa o reglamentaria.

El INAI es incompetente para emitir regulación relativa al procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa, por lo que se contravino el principio de legalidad en su vertiente de subordinación jerárquica, pues aun en caso de estimar que cuenta con facultades suficientes para emitir los lineamientos, éstos regulan cuestiones que deben ser previstas necesariamente en una ley formal y material.

Ni el reglamento interior del otrora IFAI –con base el cual se emitieron los lineamientos cuestionados– ni la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevén el procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa, circunstancia que materializa la contravención al principio de legalidad.

Existen otros órganos constitucionalmente autónomos diversos al INAI que sí cuentan con atribuciones suficientes para emitir disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con su función regulatoria en términos del artículo 28 constitucional; sin embargo, esas facultades no son aplicables al caso concreto porque la creación del INAI no fue concebida con la finalidad de adoptar el modelo de Estado regulador.

Consideraciones del caso concreto

32. Del análisis de los argumentos esgrimidos por la quejosa se advierte que los planteamientos medulares son: **I)** que los lineamientos contravienen el

⁸ Páginas 90 a 103 de la demanda de amparo.



principio de división de poderes y el principio de legalidad tanto es su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica; y, **II**) que el INAI no es un órgano regulador, por lo que no cuenta con disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con la función regulatoria.

33. La contraposición de lo resuelto por el Tribunal Colegiado y lo alegado, genera convicción de que asiste razón a la recurrente, pues como se advierte de la síntesis de sus conceptos de violación enderezados en contra de los lineamientos, sí se hicieron valer cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad, como lo adujo el Tribunal Colegiado.

34. Se afirma lo anterior, porque el análisis de la contravención al principio de división de poderes, del principio de legalidad en su vertiente de subordinación jerárquica y el planteamiento relativo a que el INAI no es un órgano regulador en términos del artículo 28 constitucional son cuestiones cuya resolución implica el ejercicio del control de la constitucionalidad.

35. Debe hacerse énfasis en que incluso, la contravención al principio de legalidad en su variante genérica debe considerarse como una cuestión de constitucionalidad, pues su reclamo se vinculó con la transgresión de su variante de subordinación jerárquica, lo que como se indicó, es una cuestión propiamente constitucional; en consecuencia, se concluye que es **fundado** el agravio.

36. La decisión que antecede implica que el recurso de revisión es procedente en términos de los artículos 107, fracción IX, constitucional⁹ y 81, fracción

⁹ **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:

"...

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."



II, de la Ley de Amparo,¹⁰ pues el Tribunal Colegiado omitió decidir sobre cuestiones de constitucionalidad planteadas.

37. En adición a lo anterior, esta Segunda Sala considera que el asunto reviste un interés excepcional en materia constitucional, porque, al margen de que no existe jurisprudencia emitida sobre la regularidad constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, su examen, en su caso, puede dar lugar a fijar un criterio vinculante de relevancia para el orden jurídico nacional, relacionado con los alcances de las facultades con que cuenta el INAI para la emisión de regulación en materia de derecho administrativo sancionador, en su carácter de órgano constitucional autónomo.

38. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. MATERIA DE LA REVISIÓN

39. La cuestión que debe resolver esta Suprema Corte consiste en determinar la regularidad constitucional de los artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones emitidos por el INAI, a la luz de los argumentos hechos valer por la quejosa en su demanda de amparo, cuyo estudio omitió el Tribunal Colegiado.

40. Se circunscribirá el análisis a los artículos 68 al 74 en comento porque son las porciones que el quejoso y recurrente refiere le fueron aplicadas y, por ende, está en aptitud de controvertir.

¹⁰ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitán decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."



41. Consecuentemente, las menciones a los lineamientos reclamados realizadas en esta ejecutoria se deberán entender como referentes a los artículos que le fueron aplicados a la quejosa, cuyo contenido es el siguiente:

Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones

"Capítulo I

"Del procedimiento de imposición de sanciones

"Artículo 68. El procedimiento de imposición de sanciones podrá iniciar si como consecuencia de la resolución que se emita en los procedimientos de protección de derechos o el de verificación, tuviera el instituto conocimiento de un presunto incumplimiento de alguno de los principios o disposiciones de la ley."

"Artículo 69. Una vez emitida y notificada la resolución en el procedimiento de protección de derechos o en el de verificación, se emitirá acuerdo a través del cual se tendrá por radicado el asunto y se le asignará número de expediente."

"Artículo 70. El procedimiento de imposición de sanciones requiere de la emisión de un acuerdo de inicio, por el que se emplaza al presunto infractor, a fin de que comparezca al mismo y haga valer lo que a su derecho corresponda. Dicho acuerdo contendrá lo siguiente:

"I. Un informe que describa los hechos constitutivos de la(s) presunta(s) infracción(es);

"II. Se le otorgará un término de quince días hábiles para que el presunto infractor rinda pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga. El término contará a partir de que surta efectos la notificación correspondiente. La notificación surte efectos el día en que se realice;

"III. Se requerirá al presunto infractor presente documentación idónea que acredite su situación financiera actual; y,

"IV. Se hará de su conocimiento que las notificaciones subsecuentes podrán realizarse a través de medios electrónicos.



"El procedimiento iniciará con la notificación personal que se haga al presunto infractor del acuerdo de inicio."

"Capítulo II "De la etapa probatoria

"Artículo 71. Una vez transcurrido el término de quince días hábiles, en caso de que el presunto infractor presente dentro de dicho término la contestación correspondiente, se emitirá acuerdo de admisión o desechamiento de pruebas y se procederá a su desahogo, de ser necesario se señalará día y hora para la audiencia correspondiente, levantándose el acta respectiva.

"En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, exhibiéndose el cuestionario o el interrogatorio respectivo en preparación de las mismas. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

"Los medios de prueba que podrán ofrecerse son los siguientes:

"I. La documental pública;

"II. La documental privada;

"III. La inspección, siempre y cuando se realice a través de la autoridad competente;

"IV. La presuncional, en su doble aspecto, legal y humana;

"V. La pericial;

"VI. La testimonial; y,

"VII. Las fotografías, páginas electrónicas, escritos y demás elementos aportados por la ciencia y tecnología.



"Si en el término de quince días hábiles el presunto infractor no presentara la contestación correspondiente, se procederá a emitir acuerdo en el que se tendrá por perdido su derecho para hacer valer manifestaciones en su defensa y para ofrecer pruebas.

"El acuerdo deberá notificarse personalmente al presunto infractor."

"Capítulo III "Del cierre de instrucción y la emisión de resolución"

"Artículo 72. Desahogadas, en su caso, las pruebas se notificará al presunto infractor que cuenta con cinco días hábiles para presentar alegatos y al término de dicho plazo se procederá a emitir acuerdo de cierre de instrucción.

"El acuerdo deberá notificarse personalmente al presunto infractor."

"Artículo 73. El procedimiento de imposición de sanciones concluirá con la resolución que emita el Pleno del instituto.

"La resolución deberá emitirse en un plazo no mayor a 50 días hábiles contados a partir de que inició el procedimiento, pudiendo ampliarse dicho plazo por una sola vez hasta por un periodo igual de 50 días hábiles.

"En la resolución se analizarán los argumentos expuestos por el infractor en su escrito de contestación al acuerdo de inicio, así como las pruebas que haya aportado y, en su caso, los alegatos que haya presentado, realizando un pronunciamiento puntual en cuanto a las razones y motivos por los cuales con los mismos no desvirtuó las presuntas infracciones que se le atribuyeron.

"Al determinarse las multas a imponer, el instituto fundará y motivará las mismas considerando los siguientes elementos:

"a) La naturaleza del dato;

"b) La notoria improcedencia de la negativa del responsable, para realizar los actos solicitados por el titular, en términos de esta ley;



"c) El carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

"d) La capacidad económica del infractor; y,

"e) La reincidencia.

"La resolución del Pleno será notificada personalmente al infractor."

"Artículo 74. En contra de la resolución del procedimiento de imposición de sanciones, el infractor podrá promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 144 del reglamento."

VI. ESTUDIO DE FONDO

42. Como se adelantó en el apartado de esta ejecutoria donde se verificó si la naturaleza –legalidad o constitucionalidad– de las cuestiones argumentadas por la quejosa y recurrente, los razonamientos enderezados en contra de los lineamientos son: **I)** que contravienen el principio de división de poderes y el principio de legalidad, tanto es su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica, y que **II)** el INAI no es un órgano regulador, por lo que no cuenta con disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con la función regulatoria.

43. Son **infundados** los argumentos formulados por la recurrente.

44. Para estar en aptitud de sustentar la determinación anterior, debe realizarse una aproximación de la naturaleza jurídica del INAI, para después exponer por qué se considera que los lineamientos reclamados respetan el orden constitucional.

Antecedentes de creación del INAI

45. El once de junio de dos mil dos, se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el entonces



Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual surgió como un órgano de la administración pública federal, se le dio el carácter de organismo descentralizado bajo su modalidad de organismo no sectorizado, a efecto de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además, se le otorgó autonomía de gestión y patrimonial.

46. Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil nueve, se adicionó el artículo 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ con la finalidad de establecer que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

47. Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; en dicho ordenamiento se cambió la denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y se le otorgó competencia para resolver procedimientos de protección de datos en posesión de particulares.

48. Por su parte, el veintiuno de diciembre de dos mil once se emitió el reglamento respectivo, emitido por el presidente de la República y el secretario de Economía.

El INAI como órgano constitucional autónomo

49. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que creó el marco jurídico constitucional y legal que actual-

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. ..."



mente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, previsto en el artículo 6o. constitucional, y estableció los principios y bases desarrollados en las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma.

50. En este momento se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se otorgó el carácter de órgano constitucional autónomo. Las características de los citados órganos fueron delimitadas por el Tribunal Pleno mediante la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro y texto siguientes:

"**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."¹²

¹² Registro digital: 170238. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 12/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871. Tipo: jurisprudencia.



51. En la reforma constitucional de mérito se le otorgó competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros más.

52. De igual forma, en el artículo séptimo transitorio de esa reforma constitucional se estableció:

"Séptimo. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes."

53. Bajo esta perspectiva, en la referida disposición transitoria se le otorgó competencia al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, lo cual estaba delimitado hasta en tanto se determinara la instancia responsable de resolver esos asuntos, en el entendido de que se señaló expresamente que "ejercería las atribuciones correspondientes", aspecto que se refiere a las facultades establecidas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

54. Sentadas las premisas que anteceden, corresponde retomar algunas consideraciones sustentadas por esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 8673/2019.¹³

55. En el precedente en comento, se consideró que conforme a lo resuelto por este órgano jurisdiccional en la contradicción de tesis 525/2019,¹⁴ la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares debe interpretarse conforme a la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce, particularmente en lo atinente a que las atribuciones regla-

¹³ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

¹⁴ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de votos.



mentarias que en un origen correspondían al Ejecutivo Federal ahora necesariamente corresponden al INAI.

Facultades del INAI para emitir normas de carácter general en materia de protección de datos personales

56. En el artículo segundo transitorio¹⁵ de la ley federal en comento, el legislador federal dispuso que el Ejecutivo Federal expediría el reglamento respectivo; no obstante, retomando lo sostenido en el precedente del amparo directo en revisión 8673/2019, con motivo de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, el INAI al ser un órgano constitucional autónomo tiene facultades para emitir normas de carácter general, incluidas aquellas de carácter sustantivo.

57. Lo anterior, supuso que el reglamento que en su momento expidió el Ejecutivo Federal perdió vigencia pues –se consideró en el precedente– resultaría un contrasentido que a pesar de su naturaleza como titular de facultades constitucionales propias, como es la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, fuera otro órgano el que emitiera las disposiciones normativas y reglamentarias, es decir, que ahora el Ejecutivo Federal reforme el reglamento respectivo y le imponga disposiciones reglamentarias que trastoquen su autonomía como órgano constitucional autónomo o primigenio del Estado.

Interpretación del artículo 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

58. La materia de protección de datos personales en posesión de particulares está sujeta a lo dispuesto en los artículos 6o., fracción VIII, 16, párrafo segundo, así como 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida

¹⁵ "Segundo. El Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor."



privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los orga-



nismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ..."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...



"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. ..."

59. Conforme a las bases constitucionales antes señaladas, en primer término debe destacarse que en el artículo 6o., fracción VIII, constitucional, se señala que el INAI deberá ser autónomo, especializado, imparcial y colegiado, deberá contar, además, con personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, así como determinar su organización interna, que se regirá tanto por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública como aquella relativa a la protección de datos personales, que emita el Congreso de la Unión.

60. De igual forma, se prevé que es su competencia exclusiva conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en el ámbito federal, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que corresponden a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como aquellos recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

61. Lo sustentado hasta este punto, permite concluir que el artículo 73, fracción XXIX-O,¹⁶ constitucional, debe interpretarse de manera sistemática con el actual marco jurídico que rige al INAI como órgano constitucional autónomo, en el que se le otorgó competencia para conocer de la protección de datos personales en posesión de particulares.

62. Por su parte, en cuanto al régimen transitorio al que se hizo referencia previamente, se advierte que en el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce, se le otorgaron amplias facultades al INAI para conocer de los asuntos relacionados con

¹⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. ..."



la materia de protección de datos personales en posesión de particulares hasta en tanto se determinara la instancia responsable de resolver dichos asuntos.

Competencia del INAI conforme a la interpretación constitucional formulada

63. En atención a la competencia constitucional otorgada al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, debe concluirse que sí cuenta con atribuciones para emitir normativa sustantiva como adjetiva en dicha materia, porque fue creado con autonomía jurídica, en la medida en que le fueron otorgadas atribuciones para emitir toda aquella normativa necesaria para el ejercicio de sus actividades, a efecto de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones.

64. La conclusión alcanzada en la presente ejecutoria resulta congruente con lo sustentado por esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 8673/2019.¹⁷

65. Lo decidido hasta este punto, evidencia que contrario a lo alegado, los lineamientos emitidos por el INAI son acordes al principio de división de poderes y el principio de legalidad tanto en su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica, pues se advierte que sí cuenta con atribuciones constitucionales para emitir normas generales tanto sustantivas como adjetivas en materia de protección de datos personales.

66. También lo razonado permite advertir que las facultades de emisión de normas generales vinculadas con su objeto constitucional, no están sustentadas en las atribuciones propias de los órganos reguladores como la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como lo afirma la quejosa, sino que, conforme a la interpretación realizada, esas atribuciones encuentran sustento en su calidad de órgano constitucional autónomo.

¹⁷ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos.



67. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros poderes, un órgano constitucional autónomo como lo es el INAI, al tener un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias, está plenamente facultado para emitir normas generales o disposiciones de observancia general, sin que ello implique la contravención al principio de división de poderes; en consecuencia, se concluye que los argumentos en análisis resultan **infundados**.

68. Ahora corresponde verificar si la competencia con la que fue dotado el INAI es suficiente para emitir normatividad en materia de derecho administrativo sancionador, en concreto por lo que hace al procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa.

Síntesis del concepto de violación

69. La quejosa argumentó de manera medular que:

En caso de que el INAI cuente con facultades constitucionales para emitir normatividad inherente a sus objetivos, tales atribuciones son insuficientes para regular un procedimiento de investigación dado que carece de fundamento legal.

70. Es **infundado** el argumento en estudio.

71. Primeramente, debe decirse que conforme a lo resuelto en el citado amparo directo en revisión 8673/2019, el INAI cuenta con atribuciones para emitir normativa sustantiva y adjetiva, en la medida de que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares lo faculta para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de imposición de sanciones y, conforme a las directrices que prevé la referida ley, el Pleno del INAI estará en aptitud de pormenorizar o emitir las disposiciones normativas complementarias que desarrollen el procedimiento sancionatorio, así como el dictado de la resolución respectiva.

72. En esa ejecutoria; sin embargo, no se abordó el estudio relativo al procedimiento de investigación objeto de reclamo de la quejosa, por lo que corres-



ponde verificar si la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé la atribución de investigar.

Facultades del INAI para emitir normatividad en materia de derecho administrativo sancionador, en especial respecto al procedimiento de investigación

73. Para corroborar si asiste razón a la quejosa en lo relativo a que la regulación del procedimiento de investigación realizada por el INAI carece de fundamento legal, debe acudirse a las normas de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que prevén las atribuciones del INAI y las que regulan la sustanciación de los procedimientos de protección de derechos, para corroborar si existe sustento para regular el procedimiento de investigación.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas."

"Capítulo VI

"De las autoridades

"Sección I

"Del instituto

"Artículo 38. El instituto, para efectos de esta ley, tendrá por objeto difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad



mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados por este ordenamiento."

"Artículo 39. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;

"...

"XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados; y, ..."

"Capítulo VIII

"Del procedimiento de verificación

"Artículo 60. En el procedimiento de verificación el instituto tendrá acceso a la información y documentación que considere necesarias, de acuerdo a la resolución que lo motive. ..."

74. De la interpretación realizada a los preceptos transcritos se aprecia que el INAI tiene como finalidad, entre otras cuestiones, la protección de los datos personales en posesión de los particulares. Para garantizar dicha protección podrá sustanciar procedimientos de protección de derechos, de verificación e imposición de sanciones.

75. También se advierte que entre sus atribuciones se encuentra la de vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la ley en cita y que deriven de ella; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones en materia de protección de datos personales.



76. Debemos recordar que el procedimiento de imposición de sanciones tuvo como origen que la quejosa recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para tal efecto, por lo que la aplicación de los lineamientos reclamados, en concreto respecto al procedimiento de investigación, tiene una vinculación directa e inmediata con la debida observancia de las disposiciones previstas en la norma en análisis.

77. Además, se aprecia que el artículo 39, fracción IX,¹⁸ prescribe la atribución de desarrollar investigaciones en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, lo que puede ser interpretado de manera sistemática con la finalidad del INAI.

78. Finalmente, se aprecia que conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares,¹⁹ el INAI tendrá la facultad de acceder a la información y documentación que considere necesarias para la sustanciación del procedimiento de verificación.

79. Los puntos destacados de la norma en análisis permiten advertir que contrario a lo alegado, el procedimiento de investigación sí está previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y, por ello, el INAI cuenta con atribuciones para emitir normas relativas que detallen tal procedimiento.

80. Dicho de otra forma, a juicio de esta Segunda Sala sería un contrasentido considerar que el INAI, conforme a los preceptos citados, no puede emitir normatividad en materia de procedimiento de investigación cuando es claro que su finalidad es vigilar por la debida observancia de las disposiciones citadas; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones.

¹⁸ "Artículo 39. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados, y

"..."

¹⁹ "**Artículo 60.** En el procedimiento de verificación el instituto tendrá acceso a la información y documentación que considere necesarias, de acuerdo a la resolución que lo motive. ..."



81. Lo anterior corrobora lo **infundado** del argumento en estudio, pues como se apreció, de una interpretación sistemática realizada a los diversos preceptos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el INAI cuenta con facultades suficientes para instruir un procedimiento de investigación y, consecuentemente, puede emitir normas generales al respecto, como los lineamientos en estudio.

Cosa juzgada refleja

82. Finalmente, por lo que hace al argumento relacionado a la configuración de la cosa juzgada refleja, respecto de la inconstitucionalidad de los lineamientos reclamados, dado que el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo directo 342/2020, estimó que los citados lineamientos son inconstitucionales, debe decirse que se trata de un razonamiento ajeno a las cuestiones de constitucionalidad analizadas en la presente ejecutoria.

83. No obstante lo anterior, se considera que dada la naturaleza del amparo directo, el control de constitucionalidad que se ejerce se limita, exclusivamente, a los preceptos aplicados en el acto concreto, en este caso, la multa impuesta derivada del procedimiento de imposición de sanciones PS.0077/18, por lo que, en todo caso, la declaración de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Colegiado en comento no afecta la litis en el presente asunto.

84. Finalmente, no pasa inadvertido el precedente del amparo directo en revisión 6489/2018,²⁰ en el cual se concluyó que el INAI no cuenta con atribuciones suficientes para emitir los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, sin embargo, ese precedente fue resuelto con **anterioridad** al diverso amparo directo en revisión 8673/2019,²¹ empleado en esta ejecutoria para sustentar diversas consideraciones.

²⁰ Fallado en sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

²¹ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos.



85. Por ello, al ser el amparo directo en revisión 8673/2019 posterior, se considera necesario atender a los razonamientos expuestos en este último precedente para mantener congruencia en el pronunciamiento efectuado por esta Segunda Sala.

86. En atención a lo anterior, lo procedente es, en la materia de la revisión, **confirmar** la sentencia recurrida y, por razones diversas a las sustentadas por el Tribunal Colegiado, **negar** la protección constitucional solicitada.

87. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek se reserva el derecho a formular un voto concurrente y la Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa vota con reservas de criterio.

VII. DECISIÓN

88. Por las razones expuestas, esta Segunda Sala estima que por lo que refiere a la procedencia, fue incorrecto que el Tribunal Colegiado haya desestimado los argumentos enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, por considerarlos inoportunos, dado que en ellos se argumentaron únicamente cuestiones de constitucionalidad y, por ende, procedía su estudio.

89. Por lo que hace al fondo, se concluye que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su carácter de órgano constitucional autónomo, cuenta con atribuciones para la emisión de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones cuestionados por la quejosa y recurrente, aun por lo que hace al procedimiento de investigación cuestionado, por lo que se reconoce su constitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—En la materia de la revisión se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa, contra los artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones expedidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO.—**Devuélvase** los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek se reserva el derecho a formular un voto concurrente y la Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa vota con reservas de criterio.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fé.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. DADO SU CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA EMITIR NORMAS GENERALES TANTO SUSTANTIVAS COMO ADJETIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INCLUIDAS AQUELLAS EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Hechos: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) multó a una persona moral porque recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso y sustanció el procedimiento sancionador correspondiente, con fundamento en los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones que el órgano constitucional autónomo emitió para tal efecto. La persona sancionada impugnó mediante juicio de nulidad esa decisión y, entre otros argumentos, razonó que los referidos lineamientos eran contrarios al orden constitucional por contravenir el principio de legalidad, tanto en su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica; la Sala responsable reconoció la validez de la multa, por lo que la persona sancionada reclamó dichos lineamientos a través del juicio de amparo. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo ante lo cual la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la competencia constitucional otorgada al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares le concede amplias atribuciones, entre las que se encuentran la facultad de emitir normas generales tanto sustantivas como adjetivas en materia de protección de datos personales, ello en la medida de que, en su carácter de órgano constitucional autónomo, debe contar con las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Bajo esa óptica, tanto los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, emitidos por el INAI para instaurar procedimientos sancionatorios, como la demás normativa que emita, incluida aquella en materia de



derecho administrativo sancionador, serán acordes con el orden constitucional, siempre que tengan la finalidad de que el órgano constitucional autónomo cumpla con sus funciones y no se contravengan abiertamente disposiciones legales.

Justificación: El artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Federación contará con un organismo autónomo especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, el cual se regirá conforme a las bases que dispongan las leyes en esa materia que emita el Congreso de la Unión. Para cumplir con el deber encomendado debe realizar diversos procedimientos, entre los cuales están aquellos que tienen como finalidad sancionar a los infractores. En ese sentido, las bases de los procedimientos de investigación y de los sancionadores están previstas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y, por ello, el INAI cuenta con atribuciones para emitir normas que los detallen, siempre que tengan una vinculación directa e inmediata con la debida observancia del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

2a./J. 17/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1263/2021. Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. 5 de octubre de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmin Esquivel Mossa; votó con reserva de criterio Yasmin Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 17/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de marzo de dos mil veintitres.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE PUEDE IMPUGNAR EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, MEDIANTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

AMPARO EN REVISIÓN 367/2022. RRT MEDICAL, S.A. DE C.V. 16 DE NOVIEMBRE DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Estos aspectos no serán materia de análisis por esta Segunda Sala, toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto, determinó que el recurso de revisión se interpuso oportunamente y por parte legitimada para ello.	11
III.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	El Tribunal Colegiado del conocimiento agotó el análisis de las causas de improcedencia hechas valer, así como las no estudiadas en el fallo recurrido. Sin que se advierta de oficio que se actualice alguna	11
IV. ESTUDIO DE FONDO			12
	IV.1. Reparación de la incongruencia del fallo	Previo a examinar el fondo del presente asunto, esta Segunda Sala advierte que existe una irregularidad en el dictado del fallo recurrido que debe ser reparada oficiosamente en la presente revisión. Es así, pues en la sentencia recurrida se fijó y analizó un problema constitucional diverso al efectivamente planteado en la demanda de amparo.	12



		<p>En efecto, contrario a lo determinado en el fallo recurrido, la parte quejosa no se duele de la omisión de acceder, como denunciante, al expediente en la etapa de investigación –al menos no en forma aislada o genérica–.</p> <p>Sino más bien, el problema constitucional efectivamente planteado consiste en determinar si resulta inconstitucional que la norma reclamada no establezca la procedencia de algún recurso ordinario para impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, ni por ende, la manera en cómo puede acceder al mismo para combatir dicha determinación de la autoridad –a diferencia de lo que acontece con los supuestos de "abstención" del inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades y de "calificación" de la falta administrativa, ambos también atinentes a la etapa de investigación–.</p>	
	<p>IV.2. Análisis de la norma reclamada.</p>	<p>A juicio de esta Corte Constitucional, no resulta inconstitucional el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que, contrario a lo aducido por la parte quejosa, el acuerdo de conclusión y archivo del expediente sí resulta susceptible de ser recurrido por parte de quien presentó la denuncia de presuntos hechos que constituyen faltas administrativas, conforme a la ley general referida.</p> <p>En efecto, atento al principio pro persona, <i>pro actione</i>, así como a la intención del Poder Reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión, en el sentido de que el denunciante se convierta en parte fundamental del régimen de responsabilidades administrativas, se concluye que la recta interpretación de los preceptos 100 a 110 de la ley general, a la luz de tales herramientas hermenéuticas, lleva a determinar que sí resulta procedente el recurso de inconformidad contra la decisión</p>	<p>17</p>



		de no iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, ante la presunta falta de elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la responsabilidad del infractor.	
	IV.3. Análisis del acto de aplicación de la norma reclamada	Tal oficio deriva del hecho de que, como se ha advertido, la autoridad responsable, aunado a informar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, debió informarle a la ahora quejosa, en su carácter de denunciante, que puede impugnar esa decisión mediante el recurso de inconformidad a que se refiere el capítulo IV de la ley general. Asimismo, debió señalarle la manera en que podría acceder a tal expediente, para efectos de tal impugnación, en aplicación armónica del artículo 102 de la ley general.	42
V.	DECISIÓN	<p>Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que lo procedente en la presente revisión es: (I) modificar el fallo recurrido; (II) negar el amparo solicitado por la parte quejosa contra el artículo 100, párrafo tercero, de la ley general; (III) conceder el amparo a la parte quejosa contra el oficio reclamado; y, (IV) dejar sin materia la revisión adhesiva.</p> <p>El amparo contra el oficio reclamado se concede para el efecto de que la autoridad responsable, titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</p> <p>I. Deje sin efectos el oficio reclamado; y,</p> <p>II. Emita otro en el cual, reiterando lo determinado en dicho acto administrativo, informe a la parte quejosa que cuenta con el derecho de impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, mediante el recurso de inconformidad a que se refiere el capítulo IV de la ley general –es decir, dentro del plazo de cinco</p>	55



	días hábiles, contados a partir de tal notificación–, y le comunique la forma en que podrá acceder a tal expediente para los efectos conducentes.	
--	---	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciséis de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **367/2022**, interpuesto por Manuel García Garfías, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en representación del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, en contra de la resolución de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto **625/2021**.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si resulta inconstitucional el artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, *al no establecer la procedencia de algún medio ordinario de defensa contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente* –ante la insuficiencia de elementos para demostrar la existencia de la falta administrativa denunciada y la presunta responsabilidad del infractor–, *así como la manera en que el denunciante podrá acceder al expediente para efectos de tal impugnación*.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** Conforme a las constancias que obran en autos del juicio de amparo 625/2021 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se desprenden los siguientes antecedentes:

"1) **Denuncia por falta administrativa ante la Secretaría de Salud.** Por escrito presentado el diez de agosto de dos mil veinte en el Área de Quejas,



Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud RRT Medical, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó denuncia por presuntos hechos que pudieran constituir faltas administrativas derivadas de la "Adjudicación directa internacional abierta, como excepción a la licitación pública mediante Acuerdo No. *CAAS-C03-CON-OM-SE-03/2020, emitido en la sesión extraordinaria 03/2020, celebrada el 13 de marzo de 2020 para la adquisición de productos farmacéuticos para el programa de planificación familiar (genéricos)*" y/o la adjudicación directa AA-006000993-E16-2020, mediante la cual fueron adquiridos condones masculinos y condones femeninos.

"2) Por oficio OIC-AQDI-2630/2020, de doce de agosto de dos mil veinte, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud, con motivo del **expediente de investigación 2020/SS/DE308**, remitió el escrito de denuncia descrito en el punto anterior al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"3) Mediante acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil veinte, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ordenó entre otras cosas, el inicio de la investigación correspondiente, en lo que se refería a los servidores públicos de dicha secretaría y radicó el expediente respectivo bajo el expediente **2020/SHCP/DE67**, y el veintisiete de agosto siguiente como autoridad investigadora emitió el oficio 113/OIC-SHCP/AQ/967/2020, donde solicitó al director general en la Oficialía Mayor en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que rindiera un informe pormenorizado en relación a los hechos denunciados a fin de estar en aptitud de determinar si se actualizaba algún incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos de esa secretaría.

"4) En cumplimiento a lo anterior, el catorce de septiembre de ese mismo año, la Oficialía Mayor en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, rindió el informe solicitado sobre las conductas que en opinión de la ahora quejosa constituyen infracciones administrativas, el cual se tuvo por recibido mediante acuerdo de veintiuno de septiembre siguiente.

"5) Por oficio **113/OICSHCP/AQ/1277/2020**, de seis de octubre de dos mil veinte, dictado dentro del expediente administrativo 2020/SHCP/DE67, dirigido



a la representante de RRT Medical, Sociedad Anónima de Capital Variable, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendió al escrito de denuncia presentado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en el que determinó en lo que interesa: ...

"Asimismo, con fecha 27 de agosto de 2020, se recibió en esta instancia de control, su escrito de denuncia, el cual fue integrado al expediente en que se actúa; al respecto y en torno a sus solicitudes se informa lo siguiente:

"Respecto a su solicitud de tener como autorizados como abogados patrones en los más amplios términos establecidos en el primer párrafo del artículo 117 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas a los CC. **Eduardo Miguel Rusconi Trujillo y Paz Itzel Herrera Arzola, así como tener derecho a acceder a los autos del procedimiento sancionador que inicia con la denuncia en términos del artículo 116 de la ley general referida**, se hace de su conocimiento que no ha lugar a acordar de conformidad con lo solicitado, en virtud de que dichos dispositivos son aplicables dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, siendo que la etapa en la que se actúa es la investigación.

"6) Finalmente, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, ordenando notificar únicamente el sentido al denunciante, mismo que fue notificado a través del oficio **113/OICSHCP/AQDI/414/2021**, en el cual se especificó lo siguiente: ...

"Sobre el particular, me permito informarle que después de realizar las diligencias conducentes dentro del expediente citado al rubro, con fecha 30 de marzo de 2021, se emitió acuerdo de conclusión y archivo de expediente al no advertirse datos, indicios o elementos de prueba para configurar la comisión de alguna falta administrativa ni en presunto incumplimiento a las obligaciones de servidores públicos adscritos a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecidas en los artículos 49 a 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



"Lo anterior, con fundamento en los artículos 1o., 3o., fracciones II, y XXI, 4, 7, 9, fracción I, 10, 91, 94 y 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 6o., fracción III, inciso B), numeral 2, 12, fracción XII; 38, fracción II, numerales 1, 3, 6, 10 y 92, fracción I, inciso I) y sexto transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2020, reformado el 16 de julio del mismo año; 2o., último párrafo y 98-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lineamiento trigésimo quinto de los Lineamientos para la Atención, Investigación y Conclusión de Quejas y Denuncias, publicados en el citado órgano de difusión oficial el 25 de abril de 2016."

2. **Trámite y resolución del juicio de amparo.** Por escrito presentado vía electrónica el tres de mayo de dos mil veintiuno, **RRT Medical, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su representante Fátima Yolanda Alcázar Rubín, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las siguientes autoridades y actos:

"IV. AUTORIDADES RESPONSABLES

"i. Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (el 'presidente'), la promulgación del artículo 100, tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (la 'ley general') publicado en el Diario Oficial de la Federación ... el 18 de julio de 2016 de conformidad a las facultades establecidas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"ii. Del Congreso de la Unión ... la aprobación del artículo 100, tercer párrafo, de la ley general publicado en el D.O.F. el 18 de julio de 2016 de conformidad a las facultades establecidas en el artículo 72, inciso A), de la CPEUM; y,

"iii. El titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"V. ACTOS RECLAMADOS

"i. Del presidente, la promulgación del artículo 100, tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado en el Diario Oficial de



la Federación el 18 de julio de 2016 de conformidad a las facultades establecidas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"ii. Del Congreso, la aprobación del artículo 100, tercer párrafo, de la ley general publicado en el D.O.F. el 18 de julio de 2016 de conformidad a las facultades establecidas en el artículo 72, inciso A), de la CPEUM; y,

"iii. Del titular del Área de Quejas se reclama el oficio número 113/OIC-SH-CP/AQDI/414/2021."

3. La quejosa señaló como derechos violados los contenidos en el artículo 1o., primer y tercer párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Narró los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

4. **Registro y admisión.** La demanda de amparo se turnó al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde mediante auto de seis de mayo de dos mil veintiuno, se registró con el expediente **625/2021**, y se previno a la parte quejosa a efecto de que precisara la naturaleza con la que impugnaba la norma reclamada como inconstitucional, si como autoaplicativa o heteroaplicativa.

5. El diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, se tuvo por desahogada la prevención mencionada en el párrafo precedente, en la cual la quejosa manifestó:

"Se manifiesta bajo protesta de decir verdad que, el acto que se reclama del artículo 100, tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (la ley general), se combate en su carácter heteroaplicativo.

"En el caso que nos ocupa, con la sola entrada en vigor de la ley general no surgió en forma automática el perjuicio a la quejosa, sino que fue hasta el oficio número 113/OICSHCP/AQDI/414/2021, emitido por el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se agrega al presente como anexo



único en donde no se le indicó la forma en que el denunciante puede acceder al expediente y el medio para impugnar la determinación de las autoridades investigadoras cuando no se encuentran elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor.

"Asimismo, bajo protesta de decir verdad se manifiestan los siguientes actos de aplicación y la autoridad a quien se le atribuye lo antes citado:

"Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la promulgación del artículo 100, tercer párrafo, de la ley general que se materializó mediante el oficio 113/OICSHCP/AQDI/414/2021, emitido por el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Del Congreso de la Unión, la aprobación del artículo 100, tercer párrafo, de la ley general publicada en el D.O.F. el 18 de junio de 2016 que se materializó mediante el oficio 113/OICSHCP/AQDI/414/2021, emitido por el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la emisión del oficio 113/OIC-SHCP/AQDI/414/2021."

6. Mediante auto de veinte de mayo de dos mil veintiuno se admitió a trámite la demanda, se requirió a las autoridades responsables que rindieran su informe justificado y se dio la intervención que legalmente corresponde al Ministerio Público de la Federación y se señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

7. **Audiencia constitucional y sentencia.** Seguido el juicio por sus trámites, el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia constitucional y el doce de noviembre siguiente el secretario del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en funciones de Juez de Distrito, **concedió el amparo solicitado**, que ahora se recurre, bajo las siguientes consideraciones:



• **Causales de improcedencia.** En principio, se determinó que, contrario a lo aducido por el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la parte quejosa *sí cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la norma reclamada y su acto de aplicación.*

Ello, toda vez que, tal y como lo ha determinado la Segunda Sala, al resolver la contradicción de criterios 253/2020, el denunciante –como lo es la parte quejosa en este asunto– *cuenta con interés jurídico para promover amparo indirecto contra los resultados de la etapa de investigación que frustren el inicio del procedimiento respectivo* y que se estimen desapegados a las reglas y principios constitucionales.

• Tal criterio dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 2016)."

• **Análisis de la constitucionalidad del precepto reclamado.** Al haberse agotado el análisis de la procedencia del juicio de amparo, se consideró **fundado** el primer concepto de violación, en el cual la quejosa adujo que el artículo 100 tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, viola el derecho humano de igualdad jurídica, *al no contemplar la forma en que el denunciante puede acceder al expediente en la etapa de investigación.*

Ello, toda vez que, si la quejosa figuró como denunciante en el procedimiento de origen y su denuncia fue radicada, la autoridad responsable *debió darle la intervención y acceso al expediente en dicha fase para que pudiera coadyuvar en la investigación*, lo cual puede hacer no sólo desde el inicio, pues en las distintas normas que rigen el procedimiento de responsabilidades administrativas, se precisa que con la denuncia se pueden acompañar los elementos demostrativos de la conducta irregular denunciada, *lo que de suyo denota la posibilidad de aportar pruebas en la fase de investigación.*

• Por tanto, todo eso denota que el denunciante *sí tiene derecho a intervenir en la fase de investigación* y, por ende, la norma reclamada es violatoria del



derecho de igualdad *al no otorgar al denunciante intervención o acceso en la fase de investigación, postergándola hasta cuando se actualice alguno de los supuestos conforme a los cuales le debe notificar el resultado al denunciante.*

Razones por las cuales debe concederse el amparo en el presente juicio, respecto al artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, *porque no se previó la posibilidad de que la denunciante intervenga en el procedimiento referido, violentando el principio de igualdad.*

• **Efectos.** Con base en lo anterior, se concedió el amparo para el efecto de que:

• Se desincorpore de la esfera jurídica de la parte quejosa el artículo 100 tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no le sea aplicado en lo futuro, hasta en tanto no sea reformada o derogada.

• Concesión que se hace extensiva al acto de aplicación, consistente en el oficio 113/OIC-SHCP/AQDI/414/2021, de cinco de abril de dos mil veintiuno, mediante el cual se le hizo del conocimiento a la parte quejosa el acuerdo de conclusión y archivo del expediente 2020/SHCP/DE67, por lo que la responsable *deberá emitir una nueva determinación y otorgar participación a la parte quejosa, como parte denunciante, dentro de la etapa de investigación relativa al expediente en cita.*

8. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, Manuel García Garfias, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en representación del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos** interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde mediante auto de doce de enero de dos mil veintidós se registró y **admitió** con el expediente **23/2022.**

9. **Recurso de revisión adhesiva.** Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintidós, Fátima Yolanda Alcázar Rubín en representación de la quejosa **RRT Medical, Sociedad Anónima de Capital Variable**, se **adhirió al recurso de revisión** interpuesto por la autoridad responsable presidente de la



República, mismo que se **admitió** mediante proveído de veintiséis de enero siguiente.

10. Seguido el juicio por sus trámites, en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós, el tribunal dictó sentencia en la que determinó:

"PRIMERO.—Este Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito carece de competencia para conocer la constitucionalidad o inconstitucionalidad del **artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

"SEGUNDO.—Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que a bien tenga determinar en relación con la constitucionalidad o inconstitucionalidad del **artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**"

11. **Reasunción de competencia.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante proveído de quince de julio de dos mil veintidós, su presidente determinó que **éste asumiría su competencia originaria** para conocer de los recursos de revisión principal y su adhesiva, y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **367/2022**; asimismo, turnó el expediente para su estudio al **Ministro Alberto Pérez Dayán**; ordenó su radicación en la Segunda Sala de este Alto Tribunal y, en la misma providencia, ordenó notificar al Ministerio Público de la Federación.

12. Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala, determinó el **avocamiento** al conocimiento del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

13. El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y,

I. COMPETENCIA

14. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo



dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, 86 y 91, de la Ley de Amparo; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *vigente tras el decreto de reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno*; así como en el punto segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en el que se impugna la constitucionalidad del artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Siendo que no resulta necesaria la intervención del Pleno.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. Estos aspectos no serán materia de análisis por esta Segunda Sala, toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto, determinó que el recurso de revisión se interpuso **oportunamente** y por **parte legitimada** para ello.

III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

17. Esta Segunda Sala advierte que, conforme al análisis de las actuaciones del juicio de amparo indirecto de origen, del fallo recurrido y de la resolución del Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, se agotó el estudio de las causas de improcedencia planteadas por las partes, tanto de las que omitió el Juez de Distrito, como de aquellas que fueron desestimadas en el fallo recurrido y de las que insistió en su actualización la autoridad responsable, ahora recurrente, en el agravio primero de su recurso de revisión; sin que en el caso se advierta, de oficio, la actualización de alguna causa de improcedencia distinta.



18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. ESTUDIO DE FONDO

19. **1. Reparación de la incongruencia del fallo recurrido.** Previo a examinar el fondo del presente asunto, esta Segunda Sala advierte que existe una irregularidad en el dictado del fallo recurrido que debe *ser reparada oficiosamente* en la presente revisión. Es así, pues en la sentencia recurrida **se fijó y analizó un problema constitucional diverso al efectivamente planteado en la demanda de amparo**, como se demostrará a continuación.

20. En la sentencia que se recurre se fijó la litis de la manera siguiente:

"[L]a parte quejosa en su primer concepto de violación expone que el artículo 100 tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, viola el derecho humano de igualdad jurídica previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **al no contemplar la forma en que el denunciante puede acceder al expediente en la etapa de investigación.**

"Ese argumento es fundado y suficiente para otorgar la protección constitucional ...

"Como punto de partida, debe precisarse que la parte quejosa refiere que el artículo 10, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **afecta su derecho de igualdad como denunciante en el procedimiento administrativo de origen, a intervenir durante la fase de investigación para promover lo que a sus intereses convenga o coadyuvar en la investigación con la autoridad responsable.**"

21. Esta percepción del planteamiento constitucional implicó que el problema a resolver en el juicio se limitara a determinar, en forma genérica, si resulta inconstitucional que el denunciante *no pueda acceder al expediente en la etapa*



de investigación y, de esa manera, intervenir o ayudar a la autoridad en el desarrollo de ésta.

22. Sin embargo, de la lectura que se realiza de los conceptos de violación planteados, se advierte que lo efectivamente reclamado por la parte quejosa consiste en realidad en que:

"El artículo 100 de la ley general, viola en perjuicio de la quejosa el derecho humano a la igualdad jurídica, contenido en el artículo 1, primer párrafo y tercer párrafo, de la CPEUM, **al no contemplar la forma en que el denunciante puede acceder al expediente y el medio para impugnar la determinación de las autoridades investigadoras cuando no se encuentren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor.**

"...

"En efecto, es claro que existe una situación de igualdad frente a los procedimientos de responsabilidad administrativa, por lo cual la quejosa **tiene derecho a que se le notifique la forma en que podrá acceder al expediente e impugnar mediante recurso**, cuando no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor."

23. Con relación a lo anterior, al desahogar la prevención que le fue formulada para que aclarara si el artículo 100, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se reclamaba como heteroaplicativo o autoaplicativo, la quejosa manifestó:

"[E]l acto que se reclama del artículo 100, tercer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (la ley general), **se combate en su carácter heteroaplicativo.**

"En el caso que nos ocupa, con la sola entrada en vigor de la ley general no surgió en forma automática el perjuicio a la quejosa, sino que fue hasta el oficio número 113/OIC-SHCP/AQDI/414/2021, emitido por el titular del Área de



Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se agrega al presente como anexo único **en donde no se le indicó la forma en que el denunciante puede acceder al expediente y el medio para impugnar la determinación de las autoridades investigadoras cuando no se encuentran elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor.**"

24. Atento a lo efectivamente aducido por la parte quejosa, esta Sala concluye que, contrario a lo establecido en el fallo recurrido, el vicio de inconstitucionalidad que se reprocha al tercer párrafo del precepto 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas –en adelante, ley general–, consiste en que: **(I) no prevé la procedencia de algún medio ordinario de defensa** contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente; **(II) tampoco se establece la forma en que el denunciante puede acceder al expediente para poder impugnar esa decisión.**

25. Cuestión que además la parte quejosa estima injustificada, pues en los diversos supuestos de *abstención* de inicio del procedimiento administrativo y *calificativa* de la falta administrativa al momento de rendir el informe de presunta responsabilidad, la ley general **sí prevé expresamente la procedencia del recurso de inconformidad** y el consecuente deber de que, al notificar tales decisiones, *se informe al denunciante la forma en que podrá acceder al expediente para tales efectos.*

26. En cambio, si la decisión consiste en "concluir la investigación y archivar el expediente", ante la supuesta inexistencia de la falta administrativa denunciada –tal y como aconteció en el presente caso–, **el precepto reclamado no establece la procedencia de algún medio de defensa ni, por ende, la manera de acceder al expediente para formular la impugnación.** Cuestionando, precisamente, *la justificación de ese trato procesal diferenciado entre este supuesto y los referidos en el párrafo precedente* –a esto se refiere la violación al principio de igualdad hecha valer por la parte quejosa–.

27. En suma, contrario a lo determinado en el fallo recurrido, **la parte quejosa no se duele de la omisión de acceder, como denunciante, al expediente en la etapa de investigación** –al menos no en forma aislada o genérica–. Sino



más bien, el problema constitucional efectivamente planteado consiste en determinar si resulta inconstitucional que la norma reclamada **no establezca la procedencia de algún recurso ordinario para impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, ni por ende, la manera en cómo puede acceder al mismo para combatir dicha determinación de la autoridad** —a diferencia de lo que acontece con los supuestos de "abstención" del inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades y de "calificación" de la falta administrativa, ambos también atinentes a la etapa de investigación—.

28. Luego, conforme a la recta interpretación del artículo 76 de la Ley de Amparo,¹ al resolver el recurso de revisión, el tribunal debe *corregir de oficio las incongruencias que se adviertan en las sentencias*, como lo es precisamente, la indebida fijación de la litis constitucional planteada, toda vez que constituye un error no imputable a las partes.

29. En ese sentido, tal incongruencia externa de la sentencia de amparo habilita a esta Sala Constitucional, como órgano revisor, *a que se sustituya en el Juez de Distrito y efectúe nuevamente el examen de los actos y normas reclamadas a la luz del problema constitucional efectivamente planteado por la parte quejosa*; de ahí que no es dable el reenvío al Juez del conocimiento para tales efectos ni, por ende, la reposición del procedimiento.

30. Ilustra lo anterior, de manera análoga, la jurisprudencia P./J. 3/95,² de rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O *EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.*"

31. Máxime que esta determinación es la que permite dotar de eficacia al derecho humano de acceso a la justicia *de manera pronta y completa*, al evitar mayores dilaciones o retrasos en la resolución del presente medio de control constitucional.

¹ 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."

² Tesis P./J. 3/95, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 86-2, febrero de 1995, página 10, registro digital: 205393.



32. Aunado a que esta intervención oficiosa se encuentra plenamente justificada en la medida que apareja un claro beneficio a la parte quejosa, pues, como se demostrará en esta ejecutoria, si bien en el fallo recurrido se concedió el amparo contra la norma reclamada, lo cierto es que tal protección, al no ser conducente con la pretensión principal de la justiciable, en el sentido de poder impugnar mediante un medio ordinario de defensa la decisión de concluir y archivar el expediente de investigación, en realidad no le apareja los beneficios pretendidos en la demanda de amparo. De ahí que la reconducción de la litis constitucional, efectivamente planteada, permitirá a esta Segunda Sala atender en su cabalidad la pretensión de la parte quejosa y, con ello, otorgar una protección efectivamente benéfica.

33. Lo anteriormente expuesto, implica que en el presente medio ordinario de defensa, esta Segunda Sala deberá examinar nuevamente los conceptos de violación planteados en la demanda –conforme a la litis efectivamente planteada– y no así los agravios que hace valer la autoridad recurrente, en tanto éstos se dirigen a impugnar las consideraciones de la sentencia recurrida, conforme a las cuales se resolvió un problema constitucional diverso al hecho valer por la parte quejosa; de ahí que a nada práctico conduciría su estudio.

34. 2. Fijación de la litis planteada y análisis constitucional de la norma reclamada. De los antecedentes narrados, así como de los motivos de disenso expuestos por la parte quejosa, se advierte que el problema jurídico, efectivamente planteado en la demanda de amparo, consiste en determinar si resulta inconstitucional que el artículo 100, párrafo tercero, de la ley general:

I. No contemple *la procedencia de algún recurso ordinario* contra la decisión de la autoridad investigadora de no iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa –por ausencia de elementos para determinar la existencia de alguna falta administrativa–;

II. Ni la manera en que *el denunciante puede acceder al expediente de investigación para poder impugnar tal determinación de conclusión y archivo.*

35. A juicio de esta Corte Constitucional, **no resulta inconstitucional el precepto reclamado** ya que, como se demostrará en este apartado de la ejecutoria, la norma reclamada **es susceptible de interpretarse de manera con-**



forme a la Constitución, en el sentido de que, al igual que acontece con los supuestos de "abstención" y "calificativa" –regulados en los artículos 101 y 102 de la ley general–, **contra la decisión de la autoridad investigadora de concluir la investigación y archivar el expediente, resulta procedente el recurso de inconformidad.**

36. Para establecer las razones de ello: **(I)** primero, se establecerá el papel fundamental que tiene el denunciante en el régimen actual de responsabilidades administrativas; y, **(II)** segundo, a la luz de los principios pro persona e interpretación más favorable para la procedencia de la acción, así como la intención del Poder Reformador de la Constitución de que el denunciante permita vigilar el adecuado funcionamiento del régimen de responsabilidades administrativas, se establecerán las consideraciones por las cuales *procede el recurso de inconformidad contra el auto de archivo y conclusión emitido por las autoridades dentro de la etapa de investigación.*

37. 2.1. El denunciante como actor central del control de la acción pública y combate a la corrupción. La relevancia de la figura del denunciante en el actual régimen constitucional de responsabilidades administrativas es una cuestión que fue abordada por esta Sala Constitucional al resolver la contradicción de tesis 253/2020, en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

38. En dicho precedente, se razonó que, al emitir la ley general, el legislador reconoció "**la insuficiencia del Estado y la clase política de un país para hacer frente a este fenómeno [de corrupción] por sí mismos**". Por ende, consideró que con la nueva legislación "**la sociedad se convierte no sólo en vigilante, sino en actor fundamental en el control de la acción pública**".

39. Por ello, la ley general en la materia debe promover "**la corresponsabilidad y la participación de la sociedad en el combate a la corrupción**". Dentro de las medidas atinentes a dicha corresponsabilidad y participación activa de la sociedad, el legislador federal consideró necesario instituir "**un nuevo proceso sancionatorio en el que los denunciantes tienen el derecho a ser informados sobre el cauce de éste, y tienen además un recurso eficaz para impugnar el resultado**".

40. En ese contexto, bajo este nuevo esquema, "**los denunciantes se convierten efectivamente en terceros coadyuvantes que pueden vigilar el**



curso del proceso, y pueden impugnar una mala decisión en la investigación o en la resolución". Se trata de "un eficaz contrapeso a las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción, que hace vigente la garantía individual de acceso a la justicia".

41. Siendo que todos los sistemas eficaces del mundo **"tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social"**. Esta gran contraloría social **"es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita"**.

42. A partir de lo anterior, esta Sala consideró que, el tratamiento que la ley general otorga al denunciante, **"dista mucho del papel marginal o accesorio que le otorgaba el anterior régimen constitucional y legal"**. Más aún, el nuevo régimen de responsabilidades administrativas **"sí dota de instrumentos procesales para que el denunciante combata aquellas decisiones que desechen sus pretensiones"**. De ahí que:

"[A]tento al nuevo régimen de responsabilidades administrativas, **el denunciante ha dejado de ser un simple vigilante, para convertirse en su lugar en un actor fundamental del control de la acción administrativa;** de ahí que el marco legal vigente **le otorgue una participación activa tanto en la etapa de investigación,** como en el procedimiento de responsabilidad administrativa, al grado tal que, a diferencia de la norma federal abrogada –analizada bajo los precedentes de esta Sala–, **cuenta con la posibilidad de interponer diversos medios de defensa ordinarios, como lo son el recurso de inconformidad, el recurso de reclamación y el recurso de apelación ...**

"Todo ello, se insiste, **a fin de lograr una participación efectiva de los denunciantes en el régimen de responsabilidades administrativas,** pues precisamente, como lo estableció el Congreso de la Unión en la exposición de motivos, la denuncia es 'el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita'."

43. Asimismo, en dicha contradicción de tesis se precisó que la importancia que tiene la figura del denunciante en el régimen vigente de responsabilidades administrativas, ya ha sido reconocido por esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 133/2020, pues en dicho precedente se sostuvo que **"los de-**



nunciantes juegan *un papel importante en el procedimiento de investigación, en principio, porque una de las formas mediante las cuales da inicio es mediante la denuncia, por lo que resulta evidente que constituyen una parte fundamental de éste*".

44. Siendo **"que la legislación atribuyó diversas obligaciones a cargo de las autoridades investigadoras, en relación con los denunciantes"** y, en esa medida, esta Segunda Sala es consciente de **"la gran relevancia que tiene contar con un sistema sólido de responsabilidades administrativas que contribuya a generar confianza en los ciudadanos respecto de las instituciones y que no se vulnere el Estado de derecho"**.

45. De ahí que esta Sala sostuvo que la figura del denunciante es de **"una importancia innegable en el actual régimen de responsabilidades administrativas, en tanto juega un papel central en la eficiencia del referido régimen respecto a la posibilidad de prevenir y castigar la corrupción, en sede administrativa"** –finalidad constitucional a la que aspira la ley general–. En efecto, las **"denuncias son un aspecto de suma importancia en la lucha contra la corrupción, porque es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados."**

46. Es por ello, que lejos de otorgársele simplemente el derecho a la denuncia y a exhibir las pruebas que acompañen a la misma, como acontecía con la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, **"el denunciante es ahora parte activa y central del régimen de responsabilidades administrativas"**.

47. Finalmente, respecto al papel del denunciante en la etapa de investigación, esta Sala concluyó lo siguiente:

"[L]o relevante es tener en cuenta que ahora, justamente, **el denunciante juega un papel central y activo en la protección y preservación de dichos intereses públicos**, en tanto hace las veces de un 'contralor social' en materia de combate a la corrupción ...

"En efecto, si bien no se discute que **la finalidad del procedimiento analizado atiende a fines públicos y no individuales, lo cierto es que tampoco**



debe advertirse que, como se ha razonado, tanto en la etapa de investigación, como en el procedimiento respectivo, **la ley general le ha otorgado al denunciante diversos derechos procesales para asegurarse que sus pretensiones, tendientes a combatir la corrupción y a fortalecer las ‘deficiencias’ o ‘insuficiencias’ del Estado en tal materia–, no sean rechazadas o desestimadas en forma contraria a derecho;** lo cual se encuentra íntimamente vinculado con aspectos atinentes al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

"Se dice lo anterior pues, en principio, debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana ha reiterado en su jurisprudencia que **si bien la obligación de investigar** –en este caso, faltas administrativas graves o no graves– **es una obligación de medios y no de resultados** –es decir, se cumple por parte del Estado con independencia de si la decisión es condenatoria o absolutoria– **lo cierto es que ‘ello no implica que la autoridad pueda desarrollar dicha investigación discrecionalmente’.**

"Esto es, para que **una investigación sea efectiva**, desde la óptica convencional, **‘debe llevarse a cabo con la debida diligencia**, la cual exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue ... **es decir ... estar orientada a la determinación de la verdad’.** De este modo, los Estados ‘tienen el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas’.

"Por ello, es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que **resulta crucial ‘contar con mecanismos de control judicial que permitan verificar la legitimidad de las actuaciones de investigación que llevan adelante las autoridades encargadas de las mismas’.** Ello es así, pues las garantías del debido proceso evitan que, **‘cubiertos por el manto de una obligación de medios y no de resultados, las autoridades se permitan excluir pruebas, investigar responsabilidades o involucrar y/o excluir autoridades cuando esto no es conveniente para los intereses de quien investiga’.**

"En suma, **‘resulta necesario controlar si la autoridad responsable ha seguido todas las líneas de investigación que conducen al esclarecimiento de los hechos, si se han desarrollado las hipótesis que se desprenden de**



los hechos investigados; entre otros'. En otras palabras, a la luz de los estándares interamericanos, lo importante no es tanto el resultado de la investigación, sino que dicho resultado sea el producto de indagaciones que cumplan con las exigencias legales y convencionales ...

"De hecho, la necesidad de que los denunciantes en esta materia cuenten con un recurso efectivo para combatir los resultados de una investigación en la materia, es una cuestión que ya ha sido avalada por el régimen interamericano de derechos humanos. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados 'deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas y denunciantes de hechos de corrupción, a recursos adecuados y efectivos**'.**

"...

"Máxime cuando la determinación de la autoridad de no dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa, pese a la denuncia interpuesta, no sólo afecta la pretensión del denunciante de que se investiguen debidamente las faltas administrativas graves o no graves que son objeto de reclamo en dichas denuncias, a través del referido procedimiento –y con ello, se combata en forma eficaz la corrupción en nuestro país, finalidad esencial de la reforma constitucional–, sino que, aunado a ello, esa decisión tiene como efecto privarlo de la posibilidad de intervenir, activamente, en el procedimiento en su carácter de 'tercero', a fin de que pueda alegar, aportar las pruebas necesarias e incluso inconformarse contra las decisiones que determinen la inexistencia de la responsabilidad administrativa.

"Asimismo, no puede inadvertirse que, dicha intervención activa del denunciante en el proceso se concibió por el Congreso de la Unión como un instrumento fundamental para dotar de verdadera eficacia al régimen de responsabilidad administrativa, pues a través de los denunciantes es que se puede contar con una contraloría social que subsane las incapacidades que tiene el Estado para hacer frente al fenómeno de corrupción.

"Es decir, el papel actual de los denunciantes no atiende, en realidad, a meros intereses particulares o individuales, sino en última instancia verdaderos intereses públicos atinentes a la efectiva prevención y combate a la



corrupción: lo cual es congruente con la finalidad que persigue el procedimiento de responsabilidades administrativas."

48. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (10a.), "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 2016)."³

49. **2.2. Regularidad constitucional de la norma reclamada.** Precisado lo anterior, resulta oportuno tener en cuenta que la norma reclamada establece lo siguiente:

"Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, **a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa** y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el informe de presunta responsabilidad administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. **Dicha determinación, en su caso, se notificará** a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, **así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables,** dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión."

³ Tesis 2a./J. 33/2021 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, agosto de 2021, Tomo IV, página 3856, registro digital: 2023419.



50. Como se aprecia del texto citado, finalizadas las diligencias de investigación, la autoridad deberá *determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa*. Precisamente, en caso de que no encuentre elementos para establecer la actualización de alguna falta administrativa y la presunta responsabilidad del infractor, *emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente*. Dicha determinación *deberá ser notificada al denunciante* –en caso de que no se trate de una denuncia anónima– dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

51. De ahí que, tal y como lo aduce la parte quejosa en su demanda, dicho precepto legal **es omiso en establecer, expresamente, el medio de defensa ordinario que procede contra el referido acuerdo de conclusión y archivo del expediente**. Tal omisión se robustece, a juicio de la parte quejosa, mediante la intelección de los diversos preceptos 101 y 102 de la ley general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 101. Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras **se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa** previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, **cuando de las investigaciones practicadas** o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, **advertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:**

"I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, **esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones**, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; o,

"II. Que el acto u omisión **fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto** y en cualquiera de estos supuestos, **los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron**.



"La autoridad investigadora **o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente capítulo.**

"Capítulo IV

"Impugnación de la calificación de faltas no graves."

"**Artículo 102.** La **calificación de los hechos como faltas administrativas no graves** que realicen las autoridades investigadoras, **será notificada al denunciante**, cuando éste fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, **la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.**

"**La calificación y la abstención** a que se refiere el artículo 101, **podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad** conforme al presente capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."

52. Conforme a los anteriores enunciados normativos se advierte que el recurso de inconformidad procede, *expresamente*, contra las siguientes determinaciones: **(I)** la "abstención" de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, cuando se actualicen las hipótesis del artículo 101; y, **(II)** la "calificativa" de las faltas administrativas como no graves.

53. Del análisis conjunto de los preceptos citados en párrafos precedentes, se podría interpretar –tal y como lo hace la parte quejosa– que:

I. En tanto no se establece *expresamente* en el artículo 100 de la ley general, la procedencia del recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente –por falta de elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor–;

II. Aunado a que en el artículo 102 tampoco se establece esa posibilidad procesal, en tanto la norma únicamente prevé la procedencia expresa de tal recurso para los supuestos diversos de "abstención" y "calificativa";



III. Debe concluirse que, contra la determinación de la autoridad investigadora de concluir y archivar el expediente, *no procede el recurso de inconformidad*.

54. Sin embargo, a juicio de esta Corte Constitucional, la referida interpretación **no constituye el único entendimiento posible de los artículos en análisis**. Como se razonará enseguida, para establecer el recto sentido de tales preceptos jurídicos resulta necesario interpretarlos a la luz de los principios pro persona e interpretación más favorable para la acción, así como a la funcionalidad constitucional de la figura del denunciante como elemento central del régimen de responsabilidades administrativas.

55. En efecto, previo a la determinación de la inconstitucionalidad de tal norma general, resulta un imperativo básico del derecho público que este tribunal examine si tal enunciado jurídico *puede ser interpretado de manera conforme al parámetro de regularidad constitucional*.

56. Es decir, partiendo del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes –en virtud del cual se reconoce que no resulta dable asumir que el legislador quiso emitir una norma que resulta contraria a la Constitución–, se exige al tribunal, en caso de que la norma admita dos o más entendimientos posibles, **"optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo"**.

57. Así, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, el tribunal debe elegir, de ser posible, **"aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico"**.

58. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia 2a./J. 176/2010, de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN."⁴

⁴ Tesis 2a./J. 176/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, registro digital: 163300.



59. Aunado a lo anterior, a raíz de las reformas constitucionales de dos mil once en materia de derechos humanos, la referida regla interpretativa *ha venido a ser complementada y orientada* por el principio pro 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"**.

60. 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"**.

61. Así lo establece la tesis P. II/2017 (10a.), intitulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

62. Por otra parte, en tratándose del caso específico de normas que atañen a la posibilidad de acceder y ejercer algún recurso, el Pleno de esta Corte, al resolver la contradicción de tesis 265/2015, sostuvo que la tutela judicial efectiva comprende el deber de los juzgadores **"de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción"**, por lo que, **"ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo"**, lo que también se ha identificado como el principio *pro actione*.

63. Asimismo, al resolver contradicción de criterios 114/2019, el Pleno de esta Corte Constitucional determinó que los principios *pro persona* y *pro actione*, en su conjunto, **"obligan a las autoridades jurisdiccionales a adoptar la interpretación que resulte más benéfica para el ejercicio de un derecho y, a su vez, la menos restrictiva para la procedencia de la acción"**. Este ejercicio armónico de los referidos principios hermenéuticos **"tiene como efecto la optimización del derecho a la tutela judicial efectiva"**.



64. Con relación a lo anterior, al resolver el amparo en revisión 974/2018 esta Segunda Sala sostuvo que el llamado principio *in dubio pro actione*, que se encuentra implícito en los artículos 1o. y 17 de la Constitución General de la República, con relación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ordena que los órganos jurisdiccionales, **"al interpretar y aplicar las normas procesales respectivas, eviten formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada"**.

65. Lo que supone tomar **"todas las medidas necesarias para remover los obstáculos indebidos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar del derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva"**. De ahí que, *en caso de duda* respecto a la procedencia de una acción, **"siempre debe optarse por la admisibilidad de ésta a fin de lograr un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, con ello, salvaguardar el derecho a un recurso efectivo"**.

66. Conforme a lo anteriormente expuesto, esta Sala Constitucional colige que, **el mero hecho de que los preceptos de la ley general ya examinados, no establezcan, expresamente, la procedencia del recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, no significa, de suyo, la imposibilidad de ejercer tal medio ordinario de defensa** para impugnar esa decisión de la autoridad investigadora, mucho menos cuando se advierte que, de hecho, **dicho recurso constituye el medio idóneo para ello**.

67. En efecto, los preceptos 100 a 102 de la ley general no sólo pueden, sino deben interpretarse de la manera más favorable al acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, así como a la luz de la pretensión legislativa de que los denunciantes **"se conviert[a]n efectivamente en terceros coadyuvantes que pueden vigilar el curso del proceso, y pued[a]n impugnar una mala decisión en la investigación"**.

68. Conforme a los principios pro persona e interpretación más favorable para el recurso o la acción, el mero hecho de que el ordenamiento legal no prevea *expresamente* la procedencia del citado medio de defensa contra el acuerdo



de conclusión y archivo del expediente, *en forma alguna implica un obstáculo procesal insuperable para acceder a tal recurso ordinario.*

69. Es así, pues **la procedencia del medio de defensa no puede interpretarse de manera restrictiva o legalista**, sino en forma tal que permita maximizar el goce del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Por ende, la posibilidad de ejercer algún recurso debe atender a la compatibilidad entre, *el acto o decisión que se pretende impugnar y, el diseño, funcionalidad y finalidad de alguno de los medios de defensa previstos en el ordenamiento legal que rige el procedimiento respectivo.*

70. En ese sentido, no se trata de "crear" algún recurso ordinario mediante interpretación judicial, sino más bien, examinar si dentro de los medios de defensa ya previstos por el propio legislador en la ley general, *resulta susceptible combatir una determinada actuación o conducta dentro del régimen de responsabilidades administrativas*, tal y como lo es, el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, a que se refiere el precepto reclamado.

71. En otras palabras, *la procedencia de algún medio ordinario de defensa también puede desprenderse, en forma implícita*, siempre y cuando, la conducta, decisión o acto procesal que se pretenda impugnar *pueda adecuarse válidamente al diseño, funcionalidad y finalidad de algún recurso ya regulado en el ordenamiento legal en que se actúa.*

72. En suma y, contrario a lo estimado por la parte quejosa, **la falta de previsión expresa de la procedencia del recurso de inconformidad no debe interpretarse o entenderse, tajante y restrictivamente, como la imposibilidad de acceder a tal medio de defensa para combatir el acuerdo de conclusión y archivo del expediente.** Pues, como se ha razonado, para ello debe examinarse si tal decisión de la autoridad investigadora *se adecúa o no a la lógica procesal de dicho recurso* –procedencia implícita del medio de defensa–.

73. A partir de lo anterior, esta Segunda Sala estima que, si conforme al recurso de inconformidad el denunciante puede impugnar *tanto la calificación de la falta administrativa denunciada, como la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas*, **a mayor razón, resulta**



procedente combatir la diversa determinación de no iniciar el procedimiento administrativo, por presunta inexistencia de alguna falta administrativa.

74. Se dice lo anterior, pues la decisión de la autoridad investigadora de concluir y archivar el expediente de investigación, ante la falta de elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, **constituye una de las determinaciones más relevantes y trascendentes dentro de la etapa de investigación** –pues imposibilita que se lleve a cabo la etapa de substanciación y resolución del procedimiento de responsabilidades administrativas–.

75. Como fue establecido por esta Sala al resolver la citada contradicción de tesis 253/2020, los denunciantes **"juegan un papel importante en el procedimiento de investigación"**, de ahí que, atento al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, **"requieren de medios o recursos efectivos para verificar la legitimidad de las actuaciones de investigación que llevan adelante las autoridades"**.

76. Es decir, el acceso a un medio de control jurisdiccional, se torna indispensable para evitar que las autoridades investigadoras, cubiertas por el manto de una obligación de medios y no de resultados, **"se permitan excluir pruebas, investigar responsabilidades o involucrar y/o excluir autoridades cuando esto no es conveniente para los intereses de quien investiga"**. Por ello, los Estados **"deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas y denunciantes de hechos de corrupción, a recursos adecuados y efectivos"**.

77. Máxime cuando la determinación de la autoridad de no dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa, pese a la denuncia interpuesta, **"afecta la pretensión del denunciante de que se investiguen debidamente las faltas administrativas graves o no graves que son objeto de reclamo en dichas denuncias, a través del referido procedimiento"** –y con ello, se combata en forma eficaz la corrupción en nuestro país, finalidad esencial de la reforma constitucional en materia de responsabilidades administrativas–.



78. Luego, el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, regulado en el precepto reclamado, **incide directamente en perjuicio del denunciante**, pues si bien es claro que los denunciantes no cuentan con el derecho a que, necesariamente y, derivado de su denuncia, se deba iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, lo cierto es que, **sí en cambio, resulta una exigencia básica del proceso que puedan verificar que la decisión de conclusión y archivo se encuentre apegada a derecho**. Empleando el lenguaje de la contradicción de criterios 253/2020, a fin de que los denunciantes puedan convertirse en *verdaderos vigilantes* del curso del proceso, es indispensable que **"pued[a]n impugnar una mala decisión en la investigación"**.

79. En esa lógica, lo que se cuestionaría en el recurso de inconformidad sería, precisamente: **si la autoridad desplegó sus facultades de investigación en forma debida**; si tomó en serio la denuncia; recabó las pruebas necesarias para determinar si se cuentan con elementos para iniciar el procedimiento administrativo o, bien, si la determinación de conclusión y archivo *se encuentra plenamente justificada a la luz de los hechos y pruebas que obran en el expediente*.

80. Es precisamente **la posibilidad de cuestionar la debida diligencia de la autoridad investigadora, lo que permite hacer funcional el papel de los denunciantes, como una "gran contraloría social"**; *es el elemento que posibilita hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática del sistema de responsabilidades administrativas, así como vigilar que las actuaciones de las autoridades investigadoras se ajusten a derecho*.

81. En suma, la procedencia del recurso de inconformidad es lo que permitiría vigilar y corroborar, mediante este control jurisdiccional, que **la decisión de no iniciar un procedimiento administrativo atienda a un adecuado desarrollo de la investigación**, *así como la debida valoración de las constancias que obran en el expediente y, no así a una determinación arbitraria, injustificada o irrazonable de la autoridad investigadora*.

82. Es decir, la procedencia del referido medio ordinario de defensa **constituye la vía adecuada para evitar que el sistema de responsabilidades ad-**



ministrativas se encuentre viciado o entorpecido por determinaciones de las autoridades investigadoras que redunden en la impunidad o la arbitrariedad.

83. Precisado lo anterior, esto es, determinada la necesidad de que la culminación de la etapa de investigación pueda ser susceptible de control jurisdiccional, a fin de cumplimentar con la pretensión constitucional y legislativa de que el denunciante *pueda ser un eficaz contrapeso a las autoridades en la materia*, debe tenerse en cuenta que, de hecho, **el recurso de inconformidad** –tal y como se encuentra regulado en la ley general– **está procesalmente encaminado, precisamente, para cuestionar una mala decisión de la autoridad investigadora y, en su caso, ordenar que se dé inicio al procedimiento administrativo sancionador.**

84. En efecto, la posibilidad de impugnar el llamado acuerdo de conclusión y archivo del expediente, **resulta plenamente compatible y, acaso, connatural, al diseño, funcionalidad y finalidad procesal del recurso de inconformidad.** Las normas que rigen a tal medio de defensa dan cuenta de ello, como se demuestra a continuación.

85. En principio, debe tenerse en cuenta que el precepto 100 de la ley general prevé que, el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, **"se notificará a ... los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión"**. A juicio de esta Sala, el deber de la autoridad de dar a conocer esa decisión *no atañe a meras finalidades informativas, sino también procesales.*

86. En efecto, el precepto 103 de la ley general establece que el plazo para la presentación del recurso de inconformidad **"será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada"**. Por ende, la notificación a que se refiere el precepto 100 de la ley general *tiene como consecuencia procesal que, a partir de que se informe al denunciante la emisión del acuerdo de conclusión y archivo, se inicie el término del referido plazo para la presentación del recurso de inconformidad.*

87. Respecto a la *sustanciación* de este medio ordinario de defensa, debe destacarse que, conforme al precepto 108 de la ley general, el recurso de in-



conformidad **"será resuelto tomando en consideración la investigación ... y los elementos que aporte el denunciante"**. En ese sentido, la resolución del referido recurso, precisamente, *parte del análisis de la investigación que conste en el expediente integrado por la autoridad investigadora*.

88. Luego, si lo que se impugnaría en el recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, es precisamente, **"la ausencia de elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor"**, una vez **"concluidas las diligencias de investigación"**, es claro que la resolución de este medio de defensa, tal y como lo establece el referido precepto 108, versaría sobre el *análisis de los hechos y medios de prueba que constan en el expediente de investigación*. En otras palabras, **es lo actuado en la etapa de investigación lo que se encontraría sujeto a debate, tal y como lo prevé y ordena este último enunciado normativo**.

89. Finalmente, en cuanto al alcance de *las resoluciones* del recurso de inconformidad, se prevé en el artículo 110 de la ley general, que consistirán en **"confirmar la ... abstención [de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas]"**, o bien, dejar sin efectos tal decisión y **"ordenar se inicie el procedimiento correspondiente"**.

90. Es decir, el efecto de las sentencias emitidas en el recurso de inconformidad **se proyecta, justamente, a determinar si debe confirmarse la decisión de las autoridades de no iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas**.

91. En ese sentido, el acuerdo de archivo y conclusión del expediente –por falta de elementos para determinar la existencia de una falta administrativa–, precisamente, **constituye una decisión que impide el inicio del referido procedimiento**.

92. Consecuentemente, en el recurso de inconformidad, la Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá que resolver si debe confirmarse tal acuerdo, o bien, **si debe dejarse sin efectos y ordenar que se dé inicio a la etapa de sustanciación del procedimiento sancionador** –al



evidenciarse, en sede judicial, que sí existen razones que apuntan a la existencia de alguna conducta calificada como falta administrativa y, por ende, debe desahogarse el procedimiento para acreditar la responsabilidad respectiva—.

93. Como se aprecia de lo anteriormente relatado, si la finalidad del recurso de inconformidad consiste en resolver, entre otras cuestiones, si resulta apegada a derecho la decisión de la autoridad de no iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, **resulta del todo apegado a este diseño procesal que, en dicho medio de defensa ordinario, pueda impugnarse el acuerdo de conclusión y archivo del expediente.**

94. Pues precisamente, a la luz de lo establecido en el expediente de investigación y los elementos que en su caso aporte el denunciante, la Sala del conocimiento podrá determinar si debe confirmarse tal acuerdo o, por el contrario, dejarlo sin efectos y ordenar el inicio del procedimiento administrativo sancionador, ante la existencia de elementos que indiquen la probable comisión de alguna falta administrativa.

95. De ahí que, como se ha razonado, **el diseño, funcionalidad y finalidad del recurso de inconformidad, resulta plenamente compatible con la posibilidad de impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, a que se refiere el precepto reclamado.**

96. Por tanto, atento al principio *pro persona*, *pro actione*, así como a la intención del Poder Reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión, en el sentido de que el denunciante se convierta en parte fundamental del régimen de responsabilidades administrativas, se concluye que la recta interpretación de los preceptos 100 a 110 de la ley general, a la luz de tales herramientas hermenéuticas, **lleva a determinar que sí resulta procedente el recurso de inconformidad contra la decisión de no iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, ante la presunta falta de elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la responsabilidad del infractor.**

97. A mayor abundamiento, del análisis que se realiza del proceso legislativo de la ley general **no se advierte que haya sido la intención del Congreso**



de la Unión excluir la posibilidad de que, contra el acuerdo de conclusión y archivo, resulte improcedente tal medio de defensa. Por el contrario, de las catorce iniciativas que fueron presentadas para emitir tal ordenamiento general, *diversas contemplaban expresamente la posibilidad de combatir esa decisión.* Por ejemplo, una de las referidas iniciativas proponía lo siguiente:

"Artículo 56. Concluida la investigación, la autoridad investigadora integrará el expediente en el que se determine:

"I. La existencia de elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad del sujeto investigado; o,

"II. El cierre del expediente en caso de que no se desprendan elementos para iniciar el procedimiento en forma de instrucción.

"En el primer caso, las autoridades encargadas de la investigación turnarán el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente quien se encargará de sustanciar el procedimiento seguido en forma de juicio y sancionar las faltas administrativas graves. **Los denunciantes y terceros coadyuvantes podrán impugnar la decisión de cierre del expediente por parte de las autoridades encargadas de la investigación, en los términos de esta ley. ..."**

"Artículo 89. El denunciante o coadyuvante en el procedimiento de investigación podrá impugnar ante el tribunal de justicia administrativa que resulte competente la resolución de la autoridad responsable de la investigación en la que se determine el cierre del expediente por falta de elementos para iniciar el procedimiento ante el tribunal."⁵

98. Asimismo, del análisis que se realiza del proceso legislativo, en especial del dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y, de Estudios Legislativos, Segunda del Senado de la República, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley

⁵ Exposición de motivos de la ley general. Cámara de Senadores (Origen). Distrito Federal, viernes 13 de diciembre de 2013. Fojas 998 y 1010.



General de Responsabilidades Administrativas; y, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –de martes 14 de junio de 2016–, *tampoco se advierte que, la falta de procedencia expresa del recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, derive de la intención del legislador de vedar esa posibilidad procesal.*

99. En efecto, en tal dictamen legislativo *no se establece alguna razón por la cual deba entenderse que el recurso de inconformidad únicamente resulte procedente contra las hipótesis de "calificación" o "abstención", previstas en los artículos 101 y 102 de la ley general. En ese sentido, si, por una parte, no se desprende la voluntad del legislador de impedir que el denunciante pueda combatir el acuerdo de conclusión y archivo del expediente –por el contrario, las iniciativas dictaminadas preveían la posibilidad de combatir tal decisión– y, por otra, el diseño procesal del recurso de inconformidad resulta idóneo para impugnar esa determinación de la autoridad investigadora, se corrobora la conclusión alcanzada por esta Sala en el sentido de que, **este medio de defensa válidamente puede ejercerse para combatir tal decisión de la autoridad investigadora.***

100. Atento a lo hasta aquí expuesto, lo procedente **es negar el amparo** solicitado contra el artículo 100, párrafo tercero, de la ley general, pues contrario a lo aducido por la parte quejosa, contra el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sí resulta procedente el recurso de inconformidad; de ahí que no existe la omisión ni diferenciación reprochada.

101. Finalmente, esta Sala Constitucional estima oportuno mencionar que la conclusión alcanzada resulta coincidente con el amparo en revisión 473/2021 resuelto por la Primera Sala de este tribunal,⁶ así como con la con-

⁶ En sesión de veinte de abril de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos. En dicho precedente se determinó, entre otras cuestiones que: "la interpretación conforme del artículo 100, en relación con el 102, ambos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como sistema normativo en el procedimiento de investigación de responsabilidades administrativas lleva a establecer que *es procedente el medio ordinario de defensa, previsto en el artículo 102 de la citada ley, en contra de aquella determinación de la autoridad investigadora de dar por total y definitivamente concluido el expediente y ordenar el archivo, a causa de no haber encontrado o advertido elementos suficientes*



tradicción de tesis 1/2022 del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.⁷

102. 3. Inconstitucionalidad del acto de aplicación de la norma reclamada. Precisado lo anterior, esta Sala Constitucional estima que, derivado de la interpretación conforme realizada en el anterior apartado de esta ejecutoria, **debe otorgarse el amparo** solicitado contra el oficio número 113/OIC-SHCP/AQDI/414/2021 suscrito por el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –que fue reclamado como acto de aplicación del precepto 100 de la ley general–.

103. En efecto, en dicho oficio la autoridad responsable se limitó a informarle a la parte quejosa la siguiente decisión, relacionada con su denuncia:⁸

"Sobre el particular, me permito informarle que **después de realizar las diligencias** conducentes dentro del expediente citado al rubro [2020/SHCP/DE67], con fecha 30 de marzo de 2021, **se emitió acuerdo de conclusión y archivo de expediente al no advertirse datos, indicios o elementos de**

para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor denunciada. Pues sólo así se cumple con el respeto de los derechos humanos que rigen en el nuevo paradigma constitucional que también comprende la materia de responsabilidades administrativas y se alcanzan los fines para los cuales han sido diseñadas esas normas, *con lo que se propende asegurar el efecto útil de las mismas que es garantizar la intervención del denunciante en ese tipo de procedimientos, a fin de conocer la verdad material de los hechos denunciados.*"

⁷ Del cual derivó la jurisprudencia PC.II.A. J/4 A (11a.) de rubro: "ETAPA DE INVESTIGACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, CONSTITUYE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN IDÓNEO PARA COMBATIR EL AUTO EMITIDO POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA, EN EL QUE ORDENA LA CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, ANTE LA FALTA DE ELEMENTOS PARA DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE LA INFRACCIÓN Y ACREDITAR LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA INFRACTORA."

⁸ En la cual informó presuntas faltas administrativas derivadas de la "Adjudicación directa internacional abierta, como excepción a la licitación pública mediante acuerdo No. CAAS-C03-CONOMSE-03-200 emitido en la sesión extraordinaria 03/2020, celebrada el 13 de marzo de 2020, para la "Adquisición de productos farmacéuticos para el programa de planificación familiar (genéricos)" y/o la adjudicación directa AA-006000993-E16-2020–.



prueba para configurar la comisión de alguna falta administrativa ni el presunto incumplimiento a las obligaciones de servidores públicos adscritos a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecidas en los artículos 49 a 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

104. La inconstitucionalidad de tal oficio deriva del hecho de que, como se ha advertido, la autoridad responsable, aunado a informar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, **debió informarle a la ahora quejosa, en su carácter de denunciante, que puede impugnar esa decisión mediante el recurso de inconformidad a que se refiere el capítulo IV de la ley general.** Asimismo, debió señalarle la manera en que podría acceder a tal expediente, para efectos de tal impugnación, en aplicación armónica del artículo 102 de la ley general.

105. En efecto, *por regla general*, uno de los elementos y requisitos de los actos administrativos, consiste en que, *cuando resulten recurribles, deben contener la mención de los medios de defensa que contra ellos procedan*, en aras de privilegiar el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no dejar en estado de incertidumbre e indefensión al administrado.

106. Es a través del cumplimiento de esta regla que resulta posible garantizar la efectividad del medio de control del acto administrativo, *con la finalidad de asegurar y facilitar al afectado la defensa de sus derechos, dada la incertidumbre que, en su caso, pudiera generarle la vía procedente, incluso, la existencia del plazo con el que cuenta para ello.*

107. Si bien esta regla puede presentar diversas modulaciones o diferenciaciones, atento a la naturaleza del acto que se notifica, así como a la normativa que específicamente lo regula, lo cierto es que, en este caso concreto, fue la omisión de la autoridad responsable de informarle a la ahora quejosa la posibilidad de interponer el recurso de inconformidad contra el acuerdo de conclusión



y archivo del expediente, *lo que provocó la confusión respecto a la supuesta omisión de la ley general de establecer algún recurso contra este tipo de determinaciones y, por ende, generó la necesidad de promover el juicio de amparo para reclamar la inconstitucionalidad del artículo 100 de ese ordenamiento legal, por esta misma razón.*

108. Aunado a lo anterior, bajo estas mismas consideraciones, la responsable también **debió informarle a la quejosa, en su carácter de denunciante, la manera en que podría acceder al expediente de investigación citado**, en aplicación armónica del deber previsto en el artículo 102 de la ley general,⁹ pues sólo de esa manera *se encontraría en aptitud de formarse una opinión respecto a la legalidad del acuerdo de conclusión y archivo del expediente.*

109. Es decir, el conocimiento de lo actuado en la etapa de investigación *resulta fundamental para poder emitir un juicio sobre la debida diligencia de la autoridad y, en ese sentido, determinar las razones que, en su caso, lleven a interponer el recurso de inconformidad, por vicios, deficiencias o negligencias en la investigación de los hechos denunciados.*

110. En efecto, si bien el precepto 102 de la ley general únicamente hace referencia a la hipótesis de "calificación" de la falta administrativa, esta Sala Constitucional estima, *bajo la interpretación pro persona y pro acción realizada en el anterior apartado de esta ejecutoria*, que **esta obligación también resulta exigible para el caso del diverso supuesto de conclusión y archivo del expediente.**

111. Ello, toda vez que el denunciante no sólo cuenta con el derecho de que se le informe el resultado de la investigación, pues como fue establecido en la contradicción de tesis 253/2020, la determinación de la autoridad **"de no dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa ... afecta la pretensión del denunciante de que se investiguen debidamente las faltas administrativas graves o no graves que son objeto de reclamo en dichas denuncias"**.

⁹ "Artículo 102 ... la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente ..."



112. Sino, correlativo a ello, **resulta indispensable que también pueda conocer el contenido del expediente de investigación**, pues sólo así es que podrá contar con los elementos necesarios para dilucidar *si la autoridad desplegó sus facultades de investigación de forma apegada al marco legal que la rige, o bien, si emitió una decisión que se encuentra injustificada a la luz de las constancias recabadas en tal etapa.*

113. De lo contrario, **los agravios formulados en el recurso de inconformidad se basarían en suposiciones generales o abstractas respecto a lo decidido por la autoridad investigadora, sin tener previo conocimiento de los hechos y pruebas que fueron tomadas en cuenta para arribar a esa determinación.**

114. Así, se insiste, si bien las investigaciones se tasan bajo estándares de medios y no de resultados, lo cierto es que, como lo advirtió esta Sala al resolver la citada contradicción de tesis 253/2020, **"ello no implica que la autoridad pueda desarrollar dicha investigación discrecionalmente"**. Para que una investigación sea efectiva, desde la óptica convencional, debe llevarse a cabo **"con la debida diligencia, la cual exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue ... es decir ... estar orientada a la determinación de la verdad"**.

115. Por ello, la necesidad de someter a revisión jurisdiccional tales facultades de investigación atiende a evitar que, cubiertas por el manto de una obligación de medios y no de resultados, **"las autoridades se permitan excluir pruebas, investigar responsabilidades o involucrar y/o excluir autoridades cuando esto no es conveniente para los intereses de quien investiga"**.

116. En esa lógica, al notificar el acuerdo de conclusión y archivo, no sólo debe informársele al denunciante que puede impugnar esa decisión mediante el recurso de inconformidad, sino que, necesariamente, *debe dársele a conocer la forma en que puede acceder al expediente*, pues sólo así es que contará con los elementos necesarios para formular una impugnación adecuada y con conocimiento de causa, respecto a las presuntas irregularidades en que estime haya incurrido la autoridad investigadora.



117. En suma, **es el conocimiento de tal expediente lo que permite dotar de eficacia al recurso de inconformidad**, *al evitar que la parte recurrente desconozca las actuaciones y constancias que llevaron a la autoridad investigadora a emitir el acuerdo recurrido y, por ende, contar con la posibilidad de formular una adecuada impugnación y conceptos de agravio en su contra.*

118. Finalmente, esta Sala Constitucional no pasa inadvertidas las manifestaciones de la autoridad responsable en el sentido de que, si se permitiera que el denunciante accediera al expediente se afectaría *el deber de las autoridades investigadoras de mantener la confidencialidad o reserva de información que se encuentre en los expedientes generados en virtud del proceso de responsabilidades administrativas.*

119. Sin embargo, no resulta convincente tal argumento para impedir el acceso al expediente de investigación, por tres razones fundamentales. La primera, porque **la ley general, en su artículo 102, ya prevé esa obligación.** En ese sentido, simplemente *se haría extensiva la misma para la hipótesis de conclusión y archivo, y no simplemente para los casos de "abstención" o "calificación".*

120. Tan es así que, respecto a las investigaciones que se realizan a nivel federal, por lo que hace a la administración pública, **la normativa ya obliga a las autoridades investigadoras a que, al momento de emitir el acuerdo de conclusión y archivo, den a conocer al denunciante tanto los hechos que integran el expediente, como las pruebas recabadas en la investigación, así como su valoración respectiva.**

121. En efecto, conforme a los Lineamientos para la Atención, Investigación y Conclusión de Quejas y Denuncias, publicados en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de abril de dos mil dieciséis –mismos que continúan vigentes y que fueron citados en el oficio reclamado–, se establecen las siguientes obligaciones para las autoridades investigadoras:

"Primero. Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las reglas que **deberán observar la Dirección General de Denuncias e Investiga-**



ciones, los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la administración pública federal, en la Procuraduría General de la República y en las Unidades de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, en el registro y captación de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, así como en la administración, procesamiento y trámite de las mismas.

" ...

"Capítulo VII

"Conclusión del procedimiento de investigación

"**Trigésimo tercero.** Una vez concluidas la totalidad de las actuaciones o diligencias inherentes a la queja o denuncia que se tengan al alcance, tendientes a comprobar los hechos denunciados, **se deberá emitir el acuerdo de conclusión, mismo que deberá elaborarse en formato legal (proemio, resultando, considerando y resolutivo).** El acuerdo de conclusión se registrará en el SIDEC dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión. En el acuerdo de conclusión, se deberá observar lo siguiente:

"**1. Relación de los hechos.** La relación de los hechos deberá hacerse en orden cronológico a fin de ubicar la forma en que se sucedieron, en este mismo sentido, deberán asentarse con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada hecho; evitando asentar presunciones, imprecisiones, inconsistencias o datos incongruentes o contradictorios; y,

"**2. Estudio y análisis de las documentales recabadas.** Implica el señalar los razonamientos por los cuales se llegó a la convicción de que los elementos probatorios recabados durante la etapa de investigación acreditan la irregularidad administrativa y la presunta responsabilidad del o los involucrados.

"**Trigésimo cuarto.** El acuerdo de conclusión **puede constituirse en cualquiera de los siguientes sentidos:**

"**1. Acuerdo de archivo por falta de elementos.** Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aporta-



ron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación **no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado o la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del infractor.**

"2. Acuerdo de remisión al área de responsabilidades. Procederá cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para sustentar la presunta responsabilidad del o los servidores públicos involucrados.

"En el caso de la LFACP, se emitirá el acuerdo en el consten elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del infractor. Ambos acuerdos deberán cumplir con los principios de motivación y fundamentación legal, en el que se considerará la determinación de la conducta irregular; la vinculación entre los hechos motivo de la queja o denuncia y la actuación del servidor público o infractor; comprobación de los hechos; configuración de la hipótesis normativa; en su caso, daño patrimonial o beneficio económico y el incumplimiento a normatividad diversa.

"3. Acuerdo de incompetencia. Procederá cuando se advierta que la Dirección General, los OIC y las Unidades de Responsabilidades, carecen de facultades para conocer de la queja o denuncia, en razón de la adscripción del servidor público, del área administrativa, de la institución involucrada o de la naturaleza de la irregularidad denunciada. En este caso se deberá remitir el asunto al OIC, unidad de responsabilidades o autoridad competente.

"Capítulo VIII

"Diligencias a realizar, al emitirse algún acuerdo de conclusión

"Trigésimo quinto. El contenido de los acuerdos a que se refiere el lineamiento anterior, deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir del día siguiente en que se hubiere emitido el mismo, mediante correo, de manera personal con acuse de recibo, por Internet, en los términos en que el interesado lo haya solicitado, o por cualquier otro medio que permita informarle.



"El comunicado deberá señalar fecha y sentido de la conclusión de la investigación (falta de elementos, turno a las áreas de responsabilidades para inicio de procedimiento administrativo disciplinario de servidores públicos o incompetencia), motivando las razones que sustenta la determinación correspondiente.

"Trigésimo sexto. Al emitir el acuerdo por el que concluya la investigación de las quejas o denuncias, las autoridades investigadoras, efectuarán lo siguiente:

"1. Realizar la clasificación o desclasificación de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"2. Dar de baja el asunto en el sistema electrónico correspondiente.

"3. En el caso del acuerdo de remisión a responsabilidades, se deberá conservar un cuadernillo con el acuse de recibo del oficio por el cual haya sido remitido el expediente, así como copia del acuerdo de remisión."

122. Como se aprecia de lo anterior, en caso de que, una vez finalizadas las diligencias de investigación, se determine que no existen elementos para determinar la existencia de una infracción, la autoridad deberá elaborar un "acuerdo de archivo por falta de elementos", **cuyo contenido debe ser notificado al denunciante** –tanto los hechos, como las pruebas recabadas y analizadas que obran en el expediente–.

123. De ahí que la obligación de dar acceso a los hechos y las pruebas que obran en el expediente de investigación, ya se encuentra regulado desde la notificación del acuerdo de conclusión y archivo del expediente, atento a lo establecido en los referidos lineamientos.

124. La segunda razón es que, sin perjuicio de lo anterior, la ley general establece las salvaguardas necesarias para que las autoridades cumplan sus



funciones en materia de protección de datos personales. En efecto, en su artículo 95 señala:

"Artículo 95. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, **con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial**, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta ley, **con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía**, conforme a lo que determinen las leyes.

"Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. **Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes**, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes."

125. Como se aprecia, la obligación de la autoridad de permitir al denunciante el acceso al expediente de investigación debe entenderse de manera armónica con el citado precepto legal, de tal suerte que, aquella información que, efectivamente, deba ser clasificada como reservada o confidencial, conserve tal naturaleza. De ahí que, para efectos de su consulta, la autoridad deberá *elaborar una versión pública en donde, exclusivamente tal data se encuentre testada*, para efectos de dicha tutela.

126. Esto resulta congruente con lo establecido en el artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el sentido de que, cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, **"deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación"**.



127. La tercera, estriba en que, conforme al artículo 108 de la ley general, el recurso de inconformidad **"será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente ... y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor"**. En ese sentido, si para resolver el recurso debe tomarse en consideración el expediente, luego, *es inconcuso que el acceso al mismo es connatural a este medio de defensa*.

128. Es cierto que el referido artículo 108 únicamente hace referencia al **"expediente de presunta responsabilidad administrativa"**; sin embargo, como se ha razonado, si tanto para las diversas hipótesis de "abstención" –previstas en el precepto 101–, como "conclusión y archivo del expediente" –a que se refiere el artículo 100–, resulta procedente el recurso de inconformidad, **debe entenderse que también puede consultarse el expediente de investigación** –pues de cualquier manera, es con base en éste que se elabora el diverso de presunta responsabilidad–.

129. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe concederse el amparo contra el oficio reclamado, para el efecto de que la autoridad responsable emita otro en el que, reiterando el contenido del mismo, **informe a la ahora quejosa que tiene el derecho de impugnar esa decisión a través del recurso de inconformidad** a que se refiere el capítulo IV de la ley general y, en términos del precepto 102 de tal ordenamiento legal, **le dé a conocer la forma en que podrá acceder al expediente de investigación 2020/SHCP/DE67**.

130. Derivado de la conclusión alcanzada y, como se adelantó en párrafos precedentes, deben *desestimarse los agravios* planteados por la autoridad recurrente en el recurso principal, pues tales motivos de disenso se encontraban encaminados a impugnar las consideraciones que sustentan el fallo recurrido, así como los alcances de la concesión de amparo concedida.

131. En ese sentido, si esta Sala Constitucional, como órgano revisor, ha encausado la litis constitucional a lo efectivamente planteado por la parte quejosa y, conforme a ello, se examinó el problema constitucional a luz de vicios



distintos a los analizados en la sentencia recurrida, *no es dable examinar los motivos de disenso expuestos por la autoridad recurrente, ya que a nada práctico conduciría realizar su estudio.*

132. Bajo la misma razón, debe declararse **sin materia** la revisión adhesiva, ante el impedimento técnico para examinar los diversos agravios planteados en la revisión principal.¹⁰

133. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. DECISIÓN

134. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que lo procedente en la presente revisión es: **(I) modificar** el fallo recurrido; **(II) negar el amparo** solicitado por la parte quejosa contra el artículo 100, párrafo tercero, de la ley general; y, **(III) conceder el amparo** a la parte quejosa contra el oficio reclamado.

135. El amparo contra el oficio reclamado se concede **para el efecto de que la autoridad responsable**, titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Deje sin efectos el oficio reclamado; y

¹⁰ Véanse, en lo conducente, las tesis 1a./J. 71/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."; y 2a./J. 166/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."



II. Emita otro en el cual, reiterando lo determinado en dicho acto administrativo, **informe a la parte quejosa que cuenta con el derecho de impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, mediante el recurso de inconformidad** a que se refiere el capítulo IV de la ley general –es decir, dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir de tal notificación–, **y le comunique la forma en que podrá acceder a tal expediente para los efectos conducentes.**

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

PRIMERO.—Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa contra el precepto reclamado.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa contra el oficio reclamado, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Queda **sin materia** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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



considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".

Nota: Las tesis aislada P. II/2017 (10a.) y de jurisprudencia PC.II.A. J/4 A (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 161, y Undécima Época, Libro 14, Tomo VI, junio de 2022, página 5433, con números de registro digital: 2014204 y 2024750, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE PUEDE IMPUGNAR EL ACUERDO DE CONCLUSIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, MEDIANTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Hechos: Una persona moral presentó denuncia por hechos que podrían constituir faltas administrativas derivadas de un proceso de adjudicación directa de adquisición de medicamentos. Una vez realizada la investigación correspondiente el órgano de control emitió el acuerdo de conclusión y archivo del expediente, al no advertir datos, indicios o elementos de prueba para configurar la comisión de alguna falta administrativa. Inconforme con ello, la denunciante promovió amparo indirecto alegando que no existe algún medio ordinario de defensa para impugnar esa decisión de la autoridad investigadora. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que aun cuando el artículo 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevea el medio ordinario de defensa para impugnar el acuerdo de conclusión y archivo del expediente de



responsabilidad administrativa, es susceptible de interpretarse de manera conforme con la Constitución, en el sentido de que contra la decisión de la autoridad investigadora de concluir la investigación y archivar el expediente, resulta procedente el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 102 de la ley citada.

Justificación: Si conforme al recurso de inconformidad el denunciante puede impugnar tanto la calificación de la falta administrativa denunciada, como la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, con mayor razón resulta procedente combatir la diversa determinación de concluir la investigación y archivar el expediente, pues la posibilidad de cuestionar la debida diligencia de la autoridad investigadora es lo que permite hacer funcional el papel de los denunciantes como una "gran contraloría social"; además, constituye el elemento que posibilita hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática del sistema de responsabilidades administrativas, así como vigilar que las actuaciones de las autoridades investigadoras se ajusten a derecho. En suma, la procedencia del recurso de inconformidad no sólo permite maximizar el goce del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, sino también vigilar y corroborar, mediante el control jurisdiccional, que la decisión de no iniciar un procedimiento administrativo atienda a un adecuado desarrollo de la investigación, así como la debida valoración de las constancias que obran en el expediente y no así a una determinación arbitraria, injustificada o irrazonable de la autoridad investigadora que redunde en la impunidad administrativa.

2a./J. 12/2023 (11a.)

Amparo en revisión 367/2022. RRT Medical, S.A. de C.V. 16 de noviembre de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis de jurisprudencia 12/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de febrero de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

ERROR JUDICIAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO PUEDEN MODIFICAR LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL PRIMIGENIA AL RESOLVER UN SEGUNDO JUICIO DE AMPARO DIRECTO, AUN CUANDO ESTIMEN QUE SU DICTADO SE ENCUENTRA VICIADO DE TAL ERROR.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 209/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO
SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y
PRIMERO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 11 DE ENERO DE
2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL
MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ
AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO
EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia fue presentada por parte legítima para ello.	4
III.	CRITERIOS DENUNCIADOS	El amparo directo 231/2021-I, del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y el diverso amparo directo 1200/2016,	



		del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.	4
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS	<p>La contradicción de criterios <i>es existente</i>. Ello, ya que ambos Tribunales se pronunciaron sobre una misma situación jurídica, a saber: <i>si al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia que fue emitida en cumplimiento a un amparo previo, el Tribunal Colegiado puede, con base en la institución del error judicial, subsanar aquellas deficiencias notorias, claras o manifiestas en que se hubiese incurrido al dictar el fallo de amparo primigenio</i> –y, por ende, modificar las consideraciones o alcances de tal protección constitucional–.</p> <p>Siendo que los órganos colegiados arribaron a conclusiones disímiles, ya que el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, consideró que cuando "existe un error judicial, derivado de una omisión grande, clara y manifiesta ... respecto a las consideraciones y efectos de la concesión en el juicio de amparo directo", es dable, en ulterior juicio de amparo directo, que el Tribunal Colegiado <i>modifique tales errores u omisiones claras del fallo protector primigenio</i>, cuando el quejoso plantee conceptos de violación en ese sentido.</p> <p>En cambio, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito consideró que el error judicial sólo implica la posibilidad de demandar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las vías e instancias ordinarias, "pero no constituye la posibilidad de ... estudiar si el Tribunal Colegiado en un primer amparo incurrió en un error judicial."</p>	8



		De modo que, ante la cosa juzgada, "no es factible, estudiar en un nuevo amparo directo promovido contra una sentencia emitida en cumplimiento de una ejecutoria anterior, los conceptos de violación bajo la premisa de que es dictada bajo un error judicial."	
V.	ESTUDIO DE FONDO	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia reclamada que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo,	13
		<p><i>no resulta dable que el Tribunal Colegiado modifique las consideraciones o alcances de tal protección constitucional, aun cuando estime que al dictar ésta se incurrió en un error judicial.</i></p> <p>Ello, toda vez que el derecho a la indemnización por error judicial, reconocido en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, <i>no puede constituirse como una excepción a la institución de la cosa juzgada</i>, ya que la firmeza de la "condena" judicial constituye el presupuesto indispensable para que pueda ejercitarse y analizarse tal derecho convencional. De ahí que este derecho <i>no se traduce en la posibilidad de revisar y modificar una sentencia firme, sino en obtener una indemnización ante una condena en la que se incurrió en error judicial</i>. Por tanto, al resolver un ulterior juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado no puede modificar el contenido o alcance de la protección constitucional primigenia, aun cuando estime que incurrió en un error judicial, <i>ya que ello resultaría contrario a la naturaleza de tal derecho convencional, así como al diseño y finalidad del propio juicio de amparo directo</i>. Máxime que la concesión de amparo no constituye una "condena" para tales efectos convencionales.</p>	



VI.	DECISIÓN	PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.	25
------------	-----------------	---	----

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **once de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las sentencias de amparo directo al constituir cosa juzgada tienen como excepción el error claro, notorio, preciso y manifiesto, que origina su impugnación en un nuevo juicio de amparo.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción de criterios

2. Mediante escrito recibido vía MinterSCJN en este Alto Tribunal el cinco de julio de dos mil veintidós, el Magistrado Juan Manuel García Arreguín, presidente del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre lo sostenido por dicho órgano, al resolver el amparo directo **231/2021-I** y lo considerado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo **1200/2016**.



3. Al efecto, el denunciante precisa que el punto de contradicción de criterios estriba en determinar *si el error judicial puede considerarse como una excepción al carácter de cosa juzgada de las sentencias de amparo directo y, por ende, si permite a los Tribunales Colegiados modificar aquellas concesiones de amparo en las que adviertan que se incurrió en dicho yerro.*

4. Admisión y trámite

5. Por auto de siete de julio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de criterios y ordenó su registro con el número de expediente **209/2022**, requirió a la presidencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, a efecto de que remitiera únicamente por conducto del MINTERSCJN la versión digitalizada del proveído en el que informe si el criterio sustentado en el amparo directo 1200/2016 de su índice se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio. Asimismo, determinó que la competencia para conocer de esa contradicción correspondía al Pleno y ordenó el turno del asunto al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán**.

6. Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal **tuvo por integrada** la contradicción de criterios, toda vez que se desahogó el requerimiento descrito en el párrafo precedente mediante las promociones con los números de folio **55455-MINTER** y **55456-MINTER**, del **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** con las cuales remite los acuerdos de cuatro y veintiséis de agosto del mismo año, en los que informa sobre la vigencia del criterio sustentado en el amparo directo **1200/2016** de su índice.

7. Mediante proveído de veintiocho de octubre de dos mil veintidós el presidente de esta Suprema Corte, previo dictamen del Ministro ponente Alberto Pérez Dayán, ordenó el envío del expediente a la Segunda Sala para su radicación.

8. Por auto de siete de noviembre de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala radicó el expediente y ordenó el avocamiento del presente asunto.



I. COMPETENCIA

9. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito, cuya materia corresponde a su especialidad.

II. LEGITIMACIÓN

10. La contradicción de criterios se denunció por **parte legitimada** para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por el Magistrado presidente del **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, –el cual es uno de los órganos que participan en la presente contradicción–.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son las siguientes:

12. **I. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** conoció del amparo directo **1200/2016**, promovido por Héctor Manuel Padilla Medina en sesión de doce de mayo de dos mil diecisiete, y determinó en lo que interesa, lo siguiente:

• **Error judicial como excepción a la firmeza de las sentencias de amparo.** Las consideraciones que rigen una sentencia de amparo directo *no pueden ser controvertidas por la parte quejosa a través de un nuevo juicio de amparo*, pues al ser cosa juzgada, su concepto de violación será inoperante.

Sin embargo, dicha regla de inamovilidad tiene *como excepción el error judicial claro, notorio, preciso y manifiesto*, que en modo alguno puede ser fuente



del derecho para alguna de las partes; lo anterior, ya que no se debe perder de vista que, para el caso de una decisión errónea, la parte que se sienta afectada puede tramitar el recurso respectivo, empero, *ante el error judicial lo único que tiene a su alcance es un nuevo juicio de amparo.*

- De ahí que asiste razón al quejoso en su concepto de violación, *ya que existe un error judicial, derivado de una omisión grande, clara y manifiesta por parte de este órgano jurisdiccional, respecto de las consideraciones y efectos de la concesión en el juicio de amparo directo previo.*

Ello, pues en los argumentos expuestos en la parte considerativa se determinó que, atendiendo a que en autos del juicio laboral quedó acreditado el despido injustificado, la condena *al pago de salarios caídos debía seguir rigiendo hasta que se diera cabal cumplimiento al laudo*, esto es, hasta que se pagara al trabajador la indemnización de tres meses; empero, en los efectos del fallo protector se le dijo a la responsable que condenara al pago de salarios caídos, previa la deducción de los ya pagados por el puesto de base desempeñado por el actor, *y con libertad de jurisdicción resolviera lo conducente.*

- En ese contexto, los efectos del amparo fueron para que la Junta responsable condenara al pago de salarios caídos desde la fecha del despido hasta el cumplimiento del laudo, es decir, hasta que se pagara al actor la indemnización de tres meses a que tiene derecho; *sin embargo, por un error judicial, este órgano colegiado tuvo por cumplida dicha ejecutoria con la condena al pago de salarios caídos, calculados a partir del primero de octubre de dos mil trece (fecha del despido injustificado) al quince de mayo de dos mil dieciséis*, previa la deducción de los ya pagados por el puesto de base que desempeñaba.

Cabe precisar que, el error judicial aquí destacado tiene su repercusión, porque al calificar el cumplimiento dado por la autoridad responsable a la sentencia de amparo, este Tribunal Colegiado verificó que la responsable hubiera condenado a la demandada al pago de salarios caídos, pues ése era el punto de concesión.

- Con base en lo anterior, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que *ante el error judicial auténtico*, entendido como aquel que se suscita por una omisión clara, que no constituye una decisión, aunado a que no involucra la contravención al principio de seguridad jurídica ni a índoles de formalidad en el dictado de la sen-



tencia de amparo, es inconcuso que deben prevalecer los motivos y fundamentos que se expusieron en la parte considerativa, de cuya lectura se advierte la condena al pago de salarios caídos hasta que se dé cumplimiento al laudo, es decir, hasta que se pague al trabajador la indemnización de tres meses.

13. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis I.16o.T.3 K (10a),¹ que establece lo siguiente:

"SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. AL CONSTITUIR COSA JUZGADA Y SER INAMOVIBLES, TIENEN COMO EXCEPCIÓN EL ERROR CLARO, NOTORIO, PRECISO Y MANIFIESTO, QUE ORIGINA SU IMPUGNACIÓN EN UN NUEVO JUICIO DE AMPARO. Conforme al sistema de cumplimiento de las ejecutorias de amparo directo, transcurrido el plazo de 10 días que se otorga a las partes con el informe de la autoridad responsable de que ya cumplió con la ejecutoria, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano jurisdiccional declarará si la sentencia está o no cumplida, si se incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla. La determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito implica que las partes estén conscientes de las consideraciones que se tomaron en cuenta, las que pueden controvertirse, mediante el recurso de inconformidad; empero, respecto de aquellas que rigen el fallo protector, en modo alguno pueden impugnarse en un nuevo juicio de amparo, pues al ser cosa juzgada, su concepto de violación es inoperante. De lo anterior, se concluye que dicha regla de inamovilidad tiene como excepción el error judicial claro, notorio, preciso y manifiesto, que no puede ser fuente de derecho para alguna de las partes, ya que no debe perderse de vista que para el caso de una decisión errónea, la parte afectada puede interponer el recurso respectivo, empero, ante el error judicial que adquiere relevancia cuando es producto de un razonamiento que no corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error manifiesto en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, de manera que es inmediatamente verificable a partir de las actuaciones judiciales y es determinante en la decisión adoptada por el Juez por constituir su soporte único o básico, lo que tiene a su alcance es un nuevo juicio de amparo directo."

¹ Tesis: I.16o.T.3 K (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, página 2493, registro digital: 2018211.



14. II. **El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo **231/2021** en sesión de siete de abril de dos mil veintidós, resolvió, en lo que interesa lo siguiente:

• **Error judicial como excepción a la firmeza de las sentencias de amparo.** La parte quejosa formula argumentos por medio de los cuales trata de evidenciar que la resolución recurrida fue dictada en cumplimiento a una sentencia de amparo, pronunciada bajo el error judicial, lo *que constituye una excepción a la regla de la cosa juzgada*, ya que la forma de acreditar la modificación del segundo elemento de la acción, de la obligación establecida en la cláusula segunda, inciso a), del contrato base de la acción, se fundó en la prueba de indicios a partir de presunciones que arrojaron el consentimiento tácito, y en ese aspecto atribuye el error judicial en que se basó la decisión.

Tales conceptos de violación resultan inoperantes, toda vez que el error judicial sólo implica la posibilidad de demandar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las vías e instancias ordinarias, pero no constituye la posibilidad de analizar si es factible, estudiar si el Tribunal Colegiado en un primer amparo incurrió en un error judicial, en los términos interpretados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria correspondiente al amparo directo en revisión 3584/2017.

• Bajo ese orden de ideas, es ineficaz lo que aduce el quejoso, respecto a que este órgano colegiado al pronunciar la ejecutoria de amparo primigenia lo hizo de manera equívoca, esto es, bajo error judicial, porque tal afirmación no basta de manera alguna para modificar la cosa juzgada. Cabe precisar, que incluso la acción derivada del error judicial sólo prospera al haberse negado el amparo, porque tiene como base la necesidad de que exista una sentencia condenatoria firme que constituya cosa juzgada, lo que no ocurrió en el caso particular porque la sentencia en que basa el supuesto error judicial le otorgó el amparo.

De tal manera, que el error judicial sólo constituye un título para demandar al Estado en la vía ordinaria o extraordinaria por la responsabilidad patrimonial, conforme al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, empero ante la cosa juzgada de los conceptos de violación que se materializan en el estudio de otra ejecutoria anterior no tienen el alcance de analizar si el



Tribunal Colegiado en un primer amparo incurrió en un error judicial, en los términos interpretados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria correspondiente al amparo directo en revisión 3584/2017, de ahí que no es factible, estudiar en un nuevo amparo directo promovido contra una sentencia emitida en cumplimiento de una ejecutoria anterior, los conceptos de violación bajo la premisa de que es dictada bajo un error judicial.

• **Denuncia de la contradicción de criterios.** En ese sentido, la determinación asumida en la presente resolución está en desacuerdo con el criterio sostenido por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 1200/2016; del cual surgió la tesis de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. AL CONSTITUIR COSA JUZGADA Y SER INAMOVIBLES, TIENEN COMO EXCEPCIÓN EL ERROR CLARO, NOTORIO, PRECISO Y MANIFIESTO, QUE ORIGINA SU IMPUGNACIÓN EN UN NUEVO JUICIO DE AMPARO."

• La razón de la discrepancia consiste en que, en la presente determinación se asume el criterio atinente a que el error judicial sólo implica la posibilidad de demandar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *pero no constituye la posibilidad de analizar si es factible estudiar en un nuevo amparo directo promovido contra una sentencia emitida en cumplimiento de una ejecutoria anterior es o no dictada bajo un error judicial* capaz de generar una indemnización.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

15. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.² Así, para determinar si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados

² En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, registro digital: 197253.



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–.

16. A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de criterios:

I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.³

II. Que los tribunales contendientes **hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método**, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos exista **al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

³ Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120; tesis aislada P. XLVII/2009 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIER-TAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996; tesis aislada P. V/2011 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, registro digital: 161666.



IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.⁴

17. A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que **sí existe la contradicción de criterios denunciada**. Es así, pues ambos Tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber: *si al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia que fue emitida en cumplimiento a un amparo previo, el Tribunal Colegiado puede, con base en la institución del error judicial, subsanar aquellas deficiencias notorias, claras o manifiestas, en que hubiesen incurrido al dictar el fallo de amparo primigenio*—y, por ende, modificar las consideraciones o alcances de tal protección constitucional—.

18. Siendo que los órganos colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**—al resolver el amparo directo 1200/2016, consideró, totalmente,

⁴ Véase la tesis aislada P. L/94 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm.83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, registro digital: 179633; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998; tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



que si bien, por regla general, las consideraciones que rigen a una sentencia de amparo no pueden ser controvertidas a través de un nuevo juicio de amparo –al constituir cosa juzgada–, lo cierto es que **"dicha regla de inamovilidad tiene como excepción el error judicial."**

19. Por ello, cuando **"existe un error judicial, derivado de una omisión grande, clara y manifiesta ... respecto a las consideraciones y efectos de la concesión en el juicio de amparo directo"**, es dable, en ulterior juicio de amparo directo, que el Tribunal Colegiado *modifique tales errores u omisiones claras del fallo protector primigenio*, cuando el quejoso plantee conceptos de violación en ese sentido.

20. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** –al resolver el amparo directo 231/2021, consideró que el error judicial sólo implica la posibilidad de demandar la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las vías e instancias ordinarias, **"pero no constituye la posibilidad de ... estudiar si el Tribunal Colegiado en un primer amparo incurrió en un error judicial."**

21. De modo que, ante la cosa juzgada, **"no es factible, estudiar en un nuevo amparo directo promovido contra una sentencia emitida en cumplimiento de una ejecutoria anterior, los conceptos de violación bajo la premisa de que es dictada bajo un error judicial."**

22. No resulta impedimento a lo anterior que mientras el amparo directo **1200/2016** se refiera a la materia laboral, el diverso amparo directo **231/2021** atañe a la materia civil. Ello, por **dos razones fundamentales**. La **primera** porque, con independencia de estas distinciones o elementos secundarios, lo cierto es que en ambos casos los Tribunales Colegiados *se pronunciaron respecto a la posibilidad de modificar una sentencia de amparo anterior, bajo la figura del error judicial*. Es decir, *el punto jurídico planteado –elemento primario– es el mismo en ambos casos*.

23. La **segunda**, porque ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, ha sido



criterio de esta Corte Constitucional que **"debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico."**

24. Por tanto, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de criterios no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales *participantes contengan algunos elementos secundarios distintos*, pues este Alto Tribunal, atendiendo a la teleología de la presente vía:

"[D]ebe 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."

25. Da sustento a lo anterior la tesis P. XLVII/2009, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

26. Atendiendo a lo anterior, el punto de contradicción que debe dilucidar esta Segunda Sala consiste en determinar si, al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, *el Tribunal Colegiado puede modificar las consideraciones o alcances de tal protección constitucional, cuando advierta que al dictar ésta incurrió en un error judicial*.

V. ESTUDIO DE FONDO

27. A juicio de esta Segunda Sala, al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia reclamada que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, *no resulta dable que el Tribunal Colegiado modifique las consideraciones*

⁵ Tesis: P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



o alcances de tal protección constitucional, aun cuando estime que al dictar ésta se incurrió en un error judicial.

28. Para establecer las razones de ello, la metodología que seguirá la presente ejecutoria consistirá en lo siguiente: **(I)** primero, se examinará la naturaleza y alcance del derecho al error judicial; y, **(II)** con base en tal estudio, se expondrán los argumentos que evidencian que esta institución indemnizatoria *no puede servir de fundamento para que, en un ulterior juicio de amparo directo, los Tribunales Colegiados modifiquen la protección constitucional primigenia, aun cuando estimen que en el dictado de ésta se incurrió en un error judicial.*

29. **V.1. Naturaleza y alcance del error judicial.** El artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "toda persona **tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.**"

30. Este derecho convencional ha sido objeto de interpretación tanto por el Pleno, como por las Salas de este Tribunal Constitucional. Al resolver el amparo directo en revisión 3079/2013,⁶ la Primera Sala sostuvo que, como la indemnización por error judicial "**tiene como causa una sentencia condenatoria firme en la cual se comete el error, se tiene en claro que éste tiene lugar in iudicando**", es decir, "**en el ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional, concretamente en lo concerniente al poder de decisión que se manifiesta en el acto de juzgar.**"

31. En efecto, el derecho de indemnización por error judicial "**se inscribe en la llamada responsabilidad de los Jueces, inherente a los sistemas democráticos**", que supone la necesidad de que todos los actos de poder tengan un control y que quienes los ejercen se hagan responsables de ellos. Por tanto, ante todo cabe considerar como sujetos activos del error judicial a los órganos o autoridades establecidos para ejercer la mencionada función, y precisamente al llevar a cabo el acto de juzgar en el dictado de una sentencia.

⁶ Sesión correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil catorce. Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



32. Similarmente, al resolver el amparo directo en revisión 2059/2015,⁷ esta Segunda Sala consideró que el error judicial tiene como causa **"una sentencia condenatoria firme en la cual se comete el error, se tiene en claro que éste tiene lugar in iudicando, es decir, en el ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional, concretamente en lo concerniente al poder de decisión que se manifiesta en el acto de juzgar."**

33. Por otra parte, al resolver el amparo directo en revisión 3584/2017,⁸ el Pleno de esta Corte Constitucional sostuvo que, si la reforma al artículo 1o. constitucional, incorporó a la Constitución los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, entre ellos los que se derivan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no queda sino concluir que **"el contenido del artículo 10 de la citada Convención, se incorporó al catálogo constitucional de derechos; y que, por tanto, el derecho que en él se contiene debe ser reconocido por el Estado Mexicano."**

34. Esto es, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Estado Mexicano, **"sí es dable demandar una indemnización por el daño causado como consecuencia de una condena en sentencia firme por error judicial"**. Sin embargo, para la procedencia de una indemnización por error judicial, **"el primer requisito o presupuesto, es que exista una condena en sentencia firme por error judicial."**

⁷ Sesión correspondiente al nueve de septiembre de dos mil quince. Unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

⁸ Sesión correspondiente al día veintidós de junio de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa con consideraciones adicionales, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con cuestiones adicionales, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, consistente en negar el amparo solicitado bajo las consideraciones de: 1) la aplicabilidad del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la interpretación del artículo 109 constitucional, y 2) que en el caso no hay sentencia firme y, por tanto, no se pronuncia sobre la existencia o no de un error judicial. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



35. Es decir, el error judicial que **"da lugar a la indemnización en que se sustenta la condena, debe reflejarse en una sentencia firme"**, es decir una sentencia que ya no pueda ser modificada dentro de la propia secuela procesal. Una sentencia firme es aquella que dentro de la misma secuela procesal, ha adquirido firmeza; **"y, por tanto, ya no puede ser revocada, modificada o anulada por un recurso ordinario o extraordinario."**

36. Esto es así, porque si el propio artículo 10 de la Convención, indica que para la procedencia de una indemnización por error judicial, el primer requisito o presupuesto es que **"exista una condena en sentencia firme por error judicial, es claro que si este requisito no se encuentra satisfecho, tampoco se está en el supuesto de analizar si hubo o no un error judicial."**

37. En relación con lo anterior, al resolver el recurso de reclamación 2/2019, derivado del juicio contencioso administrativo 4/2019,⁹ esta Segunda Sala determinó que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se refiere a la posibilidad de **"exigir una reparación por error judicial derivado de una condena firme que derive de un procedimiento penal."**

38. En efecto, aunque el verbo **"condenar"** es utilizado en forma genérica en todas las materias del derecho, lo cierto es que se trata de un vocablo eminentemente relacionado con la materia penal y que está vinculado con la imposición de sanciones de esa naturaleza. Es decir, sin desconocer que el vocablo puede ser utilizado en todas las ramas del derecho, si se atiende a los antecedentes, contextos e interpretaciones relevantes sobre el artículo 10 de la Convención Americana, **"queda claro que se pretendió circunscribir la reparación con motivo de un error judicial a la materia penal."**

39. Esta misma interpretación se desprende de las consideraciones esgrimidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos *García Fajardo y otros Vs. Nicaragua*, así como en lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos Rojas Piedra Vs. Costa Rica*, *Grande Vs. Argentina* y *Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay*. En el primer caso la Comisión

⁹ Sesión correspondiente al veinte de mayo de dos mil veinte. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).



determinó que el artículo 10 de la Convención **"no era aplicable puesto que el reclamo derivaba de trabajadores que habían sido despedidos"**, mientras que en los restantes la Corte precisó que dicho precepto **"es aplicable en asuntos en los que exista un error judicial con motivo de una sentencia condenatoria en materia penal."**

40. A partir de las consideraciones anteriores, esta Sala concluyó que el artículo 10 de la Convención Americana no es aplicable cuando **"el reclamo del recurrente no se relaciona con algún procedimiento de carácter penal."**

41. Aunado a lo anterior, en el amparo en revisión 963/2016,¹⁰ esta Segunda Sala consideró que, si bien ha reconocido en los citados precedentes el derecho de las personas **"a recibir una indemnización por error judicial derivado de una sentencia firme"**; lo cierto es que no **"exist[e] pronunciamiento de esta Sala en cuanto a un derecho incondicionado de los gobernados a la indemnización por error judicial."**

42. Finalmente, en el recurso de apelación 8/2021¹¹ derivado del juicio ordinario federal 5/2021, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que si bien en nuestro sistema jurídico no se advierte una ley específica que regule el procedimiento de una indemnización por error judicial en sentencia firme, lo cierto es que es un derecho humano de fuente convencional y, por ende, **"forma parte del orden jurídico mexicano, de ahí que *prima facie* existe una justificación para su solicitud y una obligación del Estado de responder por los compromisos adquiridos y dotarla de operatividad hacia el ordenamiento interno."**

43. Particularmente relevante para el presente asunto, la Sala sostuvo que lo anterior no afectaría los derechos de terceros porque **"en el mismo precepto**

¹⁰ Sesión correspondiente al día diecisiete de mayo de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos a favor del proyecto modificado de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Votó en contra de las consideraciones el señor Ministro Javier Laynez Potisek quien se reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹¹ Sesión correspondiente al diecinueve de enero de dos mil veintidós. Resuelto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



se implica que el error judicial ya haya causado estado y sea firme, lo que no riñe con la cosa juzgada en la sentencia primigenia."

44. **V.2. Inaplicación del error judicial para modificar una ejecutoria de amparo directo dentro de la misma secuela procesal.** Una vez precisados los precedentes que esta Corte Constitucional ha emitido respecto al derecho a la indemnización por error judicial, esta Segunda Sala concluye que, al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, *no resulta dable que el Tribunal Colegiado modifique las consideraciones o alcances de la protección constitucional primigenia, por considerar que incurrió en un error judicial.*

45. Se dice lo anterior, atendiendo **tanto a razones sustantivas** –atinentes a la función, naturaleza e hipótesis jurídicas que rigen el análisis y ejercicio del derecho humano a la indemnización por error judicial–, **como a razones adjetivas o procesales** –respecto a la vía o tipo de procedimiento que debe accionarse para reclamar una reparación por dicho yerro jurisdiccional–, tal y como se demostrará en los siguientes subapartados de la presente ejecutoria.

46. **V.2.1. Inaplicación del error judicial para modificar una ejecutoria de amparo directo, atendiendo a razones sustantivas.** En principio, este Tribunal Constitucional considera necesario atender a *la finalidad* de la figura del error judicial. En ese sentido, debe partirse de la base de que, el error judicial *no sólo se proyecta hacia sentencias firmes y definitivas* –es decir, presupone como requisito indispensable para su actualización que ya no sea posible revocar el fallo–, **sino que su función, lejos de modificar o enmendar aquello que tiene el carácter de cosa juzgada, consiste en indemnizar al justiciable que fue condenado por sentencia firme** –precisamente, al ser la indemnización la vía para reparar la condena errónea, ante la imposibilidad de ser modificada–.

47. Es decir, **el error judicial no se encuentra concebido como la posibilidad de revisar y modificar una sentencia que, conforme al sistema jurídico resulta definitiva e irrevocable** –tanto en sede ordinaria como extraordinaria–, sino que se trata, en realidad, **de un derecho propiamente indemnizatorio que se origina, precisamente, ante una "condena" manifiestamente errónea que ha adquirido "firmeza".**



48. Es decir, el error judicial no puede reñir ni contravenir la firmeza de la decisión reprochada **ni, por ende, constituirse como una excepción a la institución de la cosa juzgada**. Y no puede hacerlo, precisamente, por la sencilla razón de que **la firmeza de la decisión es el presupuesto indispensable para que proceda el derecho a la indemnización por error judicial**.

49. En efecto, el texto del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es claro al establecer cuál es el requisito indispensable para el ejercicio del error judicial, a saber: el "**haber sido condenado en sentencia firme**". Luego, la firmeza de la decisión *constituye la exigencia necesaria para que pueda operar tal derecho indemnizatorio*.

50. Esta concepción ha sido reconocida en los precedentes de este Tribunal Constitucional, tanto por el Pleno, como por las Salas –y por ello contiene respaldo unánime de cada uno de los órganos decisorios de esta Corte–. Por lo que hace al Pleno de este Tribunal, al resolver el ya referido amparo directo en revisión 3584/2017, se determinó que, para la procedencia de una indemnización por error judicial, "**el primer requisito o presupuesto, es que exista una condena en sentencia firme por error judicial**". De ahí que:

"[S]i el propio artículo 10 de la Convención, indica que para la procedencia de una indemnización por error judicial, el primer requisito o presupuesto **es que exista una condena en sentencia firme** por error judicial, es claro que **si este requisito no se encuentra satisfecho, tampoco se está en el supuesto de analizar si hubo o no un error judicial**."

51. Asimismo, al resolver el citado recurso de reclamación 2/2019, derivado del juicio contencioso administrativo 4/2019, esta Segunda Sala determinó que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se refiere a la posibilidad de "**exigir una reparación por error judicial derivado de una condena firme**."

52. Finalmente, en el recurso de apelación 8/2021 derivado del juicio ordinario federal 5/2021, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que el error judicial no afecta los derechos de terceros porque, efectivamente, "**en el mismo precepto se implica que el error judicial ya haya causado estado y sea firme, lo que no riñe con la cosa juzgada en la sentencia primigenia**."



53. Como se puede advertir de los anteriores precedentes, **la firmeza de la sentencia condenatoria es una condición indispensable para la procedencia del error judicial**. En otras palabras, **si la firmeza del fallo condenatorio desaparece, también lo haría la posibilidad de ejercitar este derecho fundamental**. Es precisamente por ello que tal derecho convencional *no se opone a la seguridad jurídica ni a la cosa juzgada*; ya que es a partir de que la decisión adquiere tal naturaleza legal cuando puede, en todo caso, reclamarse una indemnización conforme al error judicial.

54. El error judicial, así entendido, **no tiene como finalidad constituirse en una excepción a la cosa juzgada**; por el contrario, ante la imposibilidad de modificar o revocar la decisión respectiva, *permite a la persona erróneamente condenada por la actuación judicial obtener una reparación por los daños generados ante esta acción anómala y manifiestamente deficiente del actuar jurisdiccional*.

55. En efecto, el error judicial que da lugar al derecho a la indemnización es **"la equivocación crasa y palmaria cometida por un Juez, Magistrado o sala de Magistrados en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre que dicha equivocación haya alcanzado firmeza"**.¹² Es decir, la condición o requisito primario para poder hablar del error judicial, se insiste, es que haya adquirido el carácter firme.

56. De tal suerte que, si bien el error judicial servirá de título para reclamar frente al Estado la indemnización procedente, lo cierto es que **"no pretende una modificación del tenor de la resolución en que se haya cometido el supuesto error"**.¹³ De lo contrario, **"este procedimiento se convertiría en una nueva instancia y ya no tendría sentido reclamar una indemnización del Estado."**

57. En suma, el error judicial **no constituye una fuente de modificación de la decisión que resulta manifiesta y claramente errónea, sino la posibilidad de obtener una indemnización frente a ella**. Estimar lo contrario, además de vulnerar el principio de seguridad jurídica, *haría innecesario indemnizar al justiciable ante la posibilidad de modificar o revocar el fallo reprochado*.

¹² Valeriano Hernández Martín et. al. *El error judicial, procedimiento para su declaración e indemnización*. Civitas. Madrid. 1994.

¹³ Tribunal Constitucional de España. Segunda Sala. *STC 39/1995*. 13 de febrero de 1995.



58. En atención a lo anterior, esta Segunda Sala concluye que, **pretender emplear el error judicial para alterar una sentencia que ha adquirido firmeza, resulta contrario a la naturaleza de tal derecho convencional.** Es por ello que la resolución de un juicio de amparo directo, en donde se examina la sentencia emitida en cumplimiento a la concesión previa de un amparo, **en forma alguna puede modificar el alcance o contenido de la protección constitucional previamente otorgada a la parte quejosa, pretextando el error judicial.** Pues, como se ha razonado:

I. El error judicial requiere, como condición indispensable para su análisis, *que la condena haya adquirido firmeza* –de lo contrario, este procedimiento se convertiría en una nueva instancia y ya no tendría sentido reclamar una indemnización del Estado–;

II. El error judicial *no puede reñir o contravenir la firmeza de la decisión reprochada* ni, por ende, constituirse como una excepción a la institución de la cosa juzgada. Y no puede hacerlo, precisamente, porque es la firmeza de la decisión el presupuesto indispensable para que proceda el derecho a la indemnización por error judicial.

III. La finalidad del error judicial *no consiste en modificar aquello que tiene el carácter de cosa juzgada, sino en indemnizar al justiciable que resulta afectado por tal yerro jurisdiccional* –al ser la indemnización la vía para reparar la condena, ante la imposibilidad de ser revocada o nulificada–. En otras palabras, el error judicial es un derecho a la indemnización, *no a la rectificación o modificación de decisiones judiciales.*

IV. Por ende, al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, el Tribunal Colegiado *no puede examinar si incurrió en un error judicial al dictar el fallo de amparo primigenio, ni mucho menos, modificar las consideraciones o alcances de tal protección constitucional.* De obrar de tal forma, *estaría actuando sin fundamento jurídico y de manera contraria a la naturaleza misma de tal derecho convencional.* Si desaparece la firmeza de la ejecutoria de amparo, también lo hace la posibilidad de analizar el error judicial.

59. **V.2.2. Inaplicación del error judicial para modificar una ejecutoria de amparo directo, atendiendo a razones adjetivas.** Por otra parte, también exis-



ten argumentos adjetivos o procesales conforme a los cuales no resulta dable que los Tribunales Colegiados puedan pronunciarse sobre el error judicial al momento de resolver un juicio de amparo directo, ni mucho menos modificar el contenido o alcance de una ejecutoria de amparo previamente concedida.

60. Como lo sostuvo el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver el ya referido amparo directo en revisión 3584/2017, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Estado Mexicano **"es dable demandar una indemnización por el daño causado como consecuencia de una condena en sentencia firme por error judicial."**

61. Sin embargo, lo anteriormente señalado en forma alguna significa que *el reclamo o acción por error judicial, pueda ejercitarse indiscriminadamente y en cualquier procedimiento*. Si bien no se ha emitido un criterio claro por parte de esta Corte Constitucional respecto a cuál es el procedimiento o juicio que debe ejercerse para demandar un error judicial, en términos del precepto 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cierto es que, para esta Segunda Sala, es evidente que **el juicio de amparo directo no constituye la vía para ello**.

62. Se dice lo anterior, pues el juicio o procedimiento que permita ejercer el citado derecho convencional, lógicamente, debe tener como finalidad procesal o litigiosa, *el acreditamiento del error judicial, así como la determinación, de ser el caso, de la reparación que debe otorgarse a la persona que fue condenada en sentencia firme conforme a tal yerro jurisdiccional*. Esto es, **debe tratarse de un proceso de naturaleza eminentemente indemnizatoria**.

63. En esa lógica, examinar el error judicial en el juicio de amparo directo –y pretender además, con base en éste, modificar el contenido o alcances de una concesión de amparo primigenia–, **no sólo atenta contra la naturaleza de tal derecho convencional** –como se ha explicado en el anterior subapartado de la presente sentencia–, **sino que resulta además contrario a la naturaleza jurídico procesal del juicio de amparo directo**.

64. Es así, pues conforme al precepto 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General de la República, el juicio de amparo directo tiene como finalidad determinar la regularidad constitucional de las **"sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa**



en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo."

65. En ese sentido, **resulta totalmente ajeno a este medio de control constitucional, pretender introducir, dentro de la litis, un reclamo del error judicial** y, con base en éste, modificarse o corregirse una ejecutoria de amparo primigenia. Ello, pues conforme el propio diseño y funcionalidad del juicio de amparo directo, así como la litis que puede plantearse en tal medio de control constitucional, *es evidente que no constituye la vía para desahogar y resolver un proceso de índole sustancialmente indemnizatorio, como lo es el error judicial.*

VI. DECISIÓN

66. En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

ERROR JUDICIAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO PUEDEN MODIFICAR LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL PRIMIGENIA AL RESOLVER UN SEGUNDO JUICIO DE AMPARO DIRECTO, AUN CUANDO ESTIMEN QUE SU DICTADO SE ENCUENTRA VICIADO DE TAL ERROR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si al resolver un segundo juicio de amparo directo, resulta o no dable modificar el contenido y alcance de la protección constitucional previamente otorgada a la parte quejosa, cuando adviertan que la misma está viciada por un error judicial, y llegaron a decisiones contrarias respecto a tal problema legal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia reclamada que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, no resulta dable que el Tribunal Colegiado de Circuito modifique las consideraciones o alcances de tal protección constitucional, aun cuando estime que al dictar ésta se incurrió en un error judicial.

Justificación: El derecho a la indemnización por error judicial, reconocido en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no



puede constituirse como una excepción a la institución de la cosa juzgada porque, precisamente, es la firmeza de la decisión el presupuesto indispensable para que proceda tal derecho. Ahora bien, su finalidad no consiste en modificar aquello que tiene el carácter de cosa juzgada, sino en indemnizar al justiciable que resulte afectado por un error judicial que ha adquirido firmeza legal. Por tanto, al resolver un ulterior juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede modificar las consideraciones ni la protección constitucional primigenia, aun cuando estime que al dictarla se incurrió en un error judicial, ya que ello resultaría contrario a la naturaleza del derecho a la indemnización reconocido convencionalmente, así como al diseño y la finalidad del propio juicio de amparo directo.

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 la Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

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



considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

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

ERROR JUDICIAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO PUEDEN MODIFICAR LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL PRIMIGENIA AL RESOLVER UN SEGUNDO JUICIO DE AMPARO DIRECTO, AUN CUANDO ESTIMEN QUE SU DICTADO SE ENCUENTRA VICIADO DE TAL ERROR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si al resolver un segundo juicio de amparo directo, resulta o no dable modificar el contenido y alcance de la protección constitucional previamente otorgada a la parte quejosa, cuando adviertan que la misma está viciada por un error judicial, y llegaron a decisiones contrarias respecto a tal problema legal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que al resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia reclamada que fue emitida en cumplimiento a un amparo directo previo, no resulta dable que el Tribunal Colegiado de Circuito modifique las consideraciones o alcances de tal protección constitucional, aun cuando estime que al dictar ésta se incurrió en un error judicial.

Justificación: El derecho a la indemnización por error judicial, reconocido en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede constituirse como una excepción a la institución de la cosa juzgada porque, precisamente, es la firmeza de la decisión el presupuesto indispensable para que proceda tal derecho. Ahora bien, su finalidad no consiste en modificar aquello que tiene el carácter de cosa juzgada, sino en indemnizar al justiciable que resulte afectado por un error judicial que ha adquirido firmeza legal. Por tanto, al resolver un ulterior juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede modificar las consideraciones ni la protección constitucional primigenia, aun cuando estime que al dictarla se incurrió en un error judicial, ya que ello resultaría contrario a la naturaleza del derecho a la indemnización reconocido convencionalmente, así como al diseño y la finalidad del propio juicio de amparo directo.



2a./J. 6/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 209/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Décimo Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito y Primero del Décimo Quinto Circuito. 11 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1200/2016, el cual dio origen a la tesis aislada I.16o.T.3 K (10a.), de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. AL CONSTITUIR COSA JUZGADA Y SER INAMOVIBLES, TIENEN COMO EXCEPCIÓN EL ERROR CLARO, NOTORIO, PRECISO Y MANIFIESTO, QUE ORIGINA SU IMPUGNACIÓN EN UN NUEVO JUICIO DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2493, con número de registro digital: 2018211; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 231/2021.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 231/2021, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, derivó la tesis aislada XV.1o.13 C (11a.), de rubro: "ERROR JUDICIAL. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE SOSTIENE QUE EN UN AMPARO PREVIO SE RESOLVIÓ ERRÓNEAMENTE, PUES LA FIGURA DE LA COSA JUZGADA IMPIDE SU ANÁLISIS DE FONDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo III, diciembre de 2022, página 2726, con número de registro digital: 2025582.

Tesis de jurisprudencia 6/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de uno de febrero de dos mil veintitrés.

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



IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. LA APLICACIÓN DE LA TESIS 2a./J. 33/2021 (11a.) PARA LA RESOLUCIÓN DE JUICIOS LABORALES INICIADOS CON ANTERIORIDAD AL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 NO VULNERA ESE PRINCIPIO, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA QUE PUDIERA SER SUPERADA, MODIFICADA O ABANDONADA NI AFECTARSE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS JUSTICIALES.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 98/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO
EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CIRCUITO, DÉCIMO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRI-
MER CIRCUITO, TERCERO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, TRIBU-
NAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL
OCTAVO CIRCUITO, Y EL PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO
DEL DÉCIMO CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2022. CINCO
VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS
MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER
LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE:
LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: LIZBETH BERENICE
MONTEALEGRE RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Antecedentes del asunto	Se describen los antecedentes más relevan-tes del asunto.	2-5
II.	Competencia	La Segunda Sala es competente para cono-cer del presente asunto.	5-7
III.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legiti-mada.	7-8
IV.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	8-39
V.	Existencia de la contradicción	La contradicción no existe respecto del cri-terio emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sép-timo Circuito; sin embargo, respecto de los restantes órganos colegiados es existente .	40-51



VI.	Estudio de fondo	Determinar si se vulnera el principio de irretroactividad, previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, al aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) emitida por esta Segunda Sala, para resolver asuntos cuyos juicios laborales iniciaron con anterioridad a la fecha de su publicación en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> , lo cual aconteció el diez de diciembre de dos mil veintiuno.	51-68
VII.	Criterio que debe prevalecer	"IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. LA APLICACIÓN DE LA TESIS 2a./J. 33/2021 (11a.) PARA LA RESOLUCIÓN DE JUICIOS LABORALES INICIADOS CON ANTERIORIDAD AL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 NO VULNERA ESE PRINCIPIO, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA QUE PUDIERA SER SUPERADA, MODIFICADA O ABANDONADA NI AFECTARSE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS JUSTICIABLES."	69-71
VIII.	Decisión	<p>PRIMERO. No existe la contradicción de criterios con relación al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>SEGUNDO. Existe la contradicción de criterios denunciada.</p> <p>TERCERO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala.</p> <p>CUARTO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	71-72

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de diciembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Civil y del Trabajo del Décimo



Séptimo Circuito, Décimo en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Tercero del Trigésimo Circuito, Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.

1. El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si se vulnera el principio de irretroactividad, previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, al aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) emitida por esta Segunda Sala, para resolver asuntos cuyos juicios laborales iniciaron con anterioridad a la fecha de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, lo cual aconteció el diez de diciembre de dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio de ocho de abril de dos mil veintidós, remitido vía buzón judicial el once de abril siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Alberto López del Río, Magistrado del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre:

- El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** al resolver el juicio de amparo directo **819/2021**,

- El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** al resolver el juicio de amparo directo **7/2022**,

- El **Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** al resolver el juicio de amparo directo **286/2021**; y,

- El **Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito** al resolver el juicio de amparo directo **915/2021**.

2. **Trámite de la denuncia.** El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios



y la registró con el expediente **98/2022**;¹ consideró que se surtía la competencia de esta Segunda Sala al versar sobre criterios contradictorios en materia de trabajo y turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para su estudio.

3. Se solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes las copias certificadas de las demandas y las ejecutorias relativas a los juicios de amparo directo, respectivamente, así como del proveído en el que informaran si el criterio sustentado se encontraba vigente. De igual forma, ordenó dar vista al Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito y a los Plenos del Octavo, Décimo Séptimo y Trigésimo Circuitos, para su conocimiento, respecto de la admisión de la presente contradicción de criterios.

4. **Avocamiento.** La Segunda Sala se avocó² al conocimiento del asunto y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, se enviaron las constancias a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

5. **Ampliación de la denuncia.** Mediante oficio recibido en este Alto Tribunal el ocho de julio de dos mil veintidós, el Magistrado denunciante solicitó que se ampliara la denuncia de contradicción de criterios y se adicionaran las ejecutorias de los amparos directos 476/2021 y 596/2021 del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, con residencia en Villahermosa, Tabasco, dado que también se pronunció sobre el tópico materia de la presente contradicción.

6. En respuesta a lo anterior, en proveído de doce de julio siguiente, la Ministra presidenta de esta Segunda Sala tuvo por recibido el oficio descrito y resolvió que debía estarse a lo acordado en el auto de dieciséis de mayo del año en curso, sin perjuicio de que, al momento de resolver, las Ministras y Ministros de esta Segunda Sala consideraran necesario adicionar las referidas sentencias a los criterios en contradicción.

7. Con motivo de lo anterior, al considerarse procedente la ampliación de los tribunales contendientes, la Ministra presidenta de esta Segunda Sala del

¹ Por acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintidós.

² Por acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil veintidós.



Alto Tribunal requirió a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito para que remitiera copias certificadas de las demandas que dieron origen a los asuntos de su competencia y las ejecutorias relativas a los juicios de amparo directo 596/2021 y 476/2021, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado está vigente;³ en respuesta, mediante proveído de diez de noviembre de dos mil veintidós se tuvo al indicado órgano colegiado desahogando el requerimiento en los términos solicitados para lo cual informó que el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba vigente y remitió la documentación solicitada.

II. COMPETENCIA

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁴ 226, fracción II, de la Ley de

³ Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil veintidós.

⁴ 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 Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la 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, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, 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 el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la 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 de la o el 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.



Amparo⁵ y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013,⁷ del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre órganos colegiados de diverso circuito, cuyo tema de fondo corresponde a la materia de trabajo, competencia de esta Segunda Sala.

III. LEGITIMACIÓN

9. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima al ser formulada por un Magistrado de Circuito integrante de uno de los Tribunales Colegiados contendientes.

10. Por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación prescrito en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 227, fracción II,⁸ de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos Regionales 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."

⁵ Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

⁶ Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

⁷ "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

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

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

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

⁸ Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...



IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, emitido en sesión de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, al resolver el juicio de amparo directo 915/2021.

Antecedentes

12. El veintidós de enero de dos mil dieciocho, un trabajador demandó de una persona física y/o de quien resultara responsable de la fuente de trabajo diversas prestaciones, entre las cuales destaca la indemnización constitucional y salarios caídos, derivado del despido injustificado.

13. De dicha demanda conoció la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Ciudad Acuña, Coahuila de Zaragoza, la cual admitió y radicó el asunto con el expediente 35/2018; asimismo, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones; y ordenó emplazar a la parte demandada.

14. Al contestar la parte demandada, entre otras cosas, negó el despido alegado por el trabajador y le ofreció el empleo en los mismos términos en relación con el horario contratado, sin que el actor hiciera manifestación alguna, por tanto, se hizo efectivo el apercibimiento decretado y se tuvo al actor por no aceptada la oferta de reinstalación.

15. Seguido el trámite correspondiente, el nueve de agosto de dos mil veintiuno, la Junta responsable emitió laudo en el cual absolvió a la parte demandada de todas y cada una de las prestaciones que le fueron demandadas.

16. Dicho acto constituyó el acto reclamado en el aludido juicio de amparo promovido por el trabajador. El órgano colegiado expuso en sus consideraciones lo siguiente:

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



- Al estudiar las violaciones cometidas en el laudo, resolvió en primer término la calificación del ofrecimiento de trabajo y la prestación relativa a la omisión de inscribir al trabajador ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante el IMSS).

- En suplencia de la deficiencia de la queja consideró fundado el argumento del quejoso en el cual adujo que le causaba agravio que la responsable no consideró de mala fe el ofrecimiento de trabajo.

- Refirió que, con independencia de la calificativa del ofrecimiento de trabajo que fue otorgada por la responsable, lo cierto era que sobre el punto en cuestión existe la tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.",⁹ la cual era de

⁹ De texto siguiente: "Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes disintieron sobre si, tratándose de la acción de indemnización constitucional reclamada con motivo de un despido injustificado, debe o no calificarse el ofrecimiento de trabajo a efecto de fijar las cargas probatorias que les corresponden a las partes.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que, tratándose de la acción de indemnización constitucional, cuando se haya ofrecido el trabajo y la parte trabajadora lo rechace –explícita o tácitamente–, resulta irrelevante la calificación del ofrecimiento realizado para fijar las cargas probatorias del despido alegado.

"Justificación: En los casos donde se ejerza la acción de indemnización constitucional, el ofrecimiento de trabajo no puede tener como resultado la limitación al derecho de la parte trabajadora de optar por la indemnización frente al despido injustificado que sufrió, por lo cual las Juntas no deben calificar esa oferta de trabajo, cuando éste es rechazado expresamente o en forma tácita. Lo indicado, ya que si bien la parte patronal, frente a un reclamo de despido injustificado, tiene el derecho de ofrecer el empleo en los mismos términos y condiciones en que se prestaba, a fin de conciliar la relación de trabajo y delimitar el pago de los posibles salarios caídos, esa facultad no puede implicar que, frente a su rechazo, se altere la voluntad del trabajador a ser indemnizado. En efecto, conforme lo disponen nuestra legislación y los convenios internacionales, las personas trabajadoras, frente a un despido injustificado, tienen el derecho a elegir ya sea continuar con la relación de trabajo mediante la reinstalación, o bien, optar por el pago de la indemnización constitucional a fin de remediar los efectos de esa terminación de la relación de trabajo. Por lo tanto, si la parte trabajadora elige no reintegrarse a su empleo, sino que opta por el pago de la indemnización constitucional, resulta irrelevante la calificación que se haga del ofrecimiento de trabajo, ya que debe prevalecer la voluntad de la parte trabajadora expresada desde un inicio de no reintegrarse a su empleo y preferir el pago de la indemnización, aun cuando la parte patronal haya realizado el ofrecimiento de trabajo.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo II, página 1497, con número de registro digital: 2023931.



aplicación obligatoria en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo y, por tanto, concluyó que la responsable fijó incorrectamente las cargas probatorias.

- Precisó que dicha jurisprudencia derivó de lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 218/2021,¹⁰ en donde se determinó, esencialmente, que en aquellos casos en los cuales se demande la indemnización constitucional, se ofrezca el trabajo y la parte trabajadora rechace esa oferta (expresa o tácitamente), resulta irrelevante que las Juntas realicen la calificación del ofrecimiento de trabajo a fin de fijar las cargas probatorias, pues con independencia de la buena o mala fe con la que se ofrezca, debe prevalecer la voluntad del trabajador respecto de su pretensión inicial, es decir, el pago de la indemnización constitucional, frente a la oferta conciliatoria realizada.

- Así, razonó que si bien en el caso el actor demandó la indemnización constitucional y la parte demandada realizó la oferta de trabajo que fue rechazada por aquél en forma tácita, ello no podía tener como resultado la limitación al derecho de la parte trabajadora de optar por la indemnización frente al despido injustificado sufrido, por lo cual concluyó que la Junta no debió calificar esa oferta de trabajo pues no incide en la acción ejercida y, por ende, tampoco debió servir de base para fijar las cargas probatorias.

- En esa tesitura, estimó que el actuar de la responsable fue incorrecto, pues no debió calificar el ofrecimiento de trabajo, en tanto que el actor demandó la indemnización constitucional y rechazó tácitamente la oferta de trabajo, por tanto, debía prevalecer la voluntad del actor; resultando irrelevante la calificativa del ofrecimiento de trabajo.

- Aunado a lo anterior, precisó que dicha decisión fue adoptada sin que pasara inadvertido que la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) es de aplicación obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, a partir del trece

¹⁰ Ponente Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Fallada en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



de diciembre de dos mil veintiuno; siendo que el acto reclamado se emitió el nueve de agosto de ese mismo año.

- Sin embargo, detalló que la aplicación de dicho criterio al caso concreto no implicaba una aplicación retroactiva del mismo, en tanto que, previamente no existía criterio de la misma jerarquía que resolviera el tema en un diverso sentido, lo cual incluso se estableció en la propia ejecutoria de donde derivó el multicitado criterio jurisprudencial.

- Concluyó que, al no existir aplicación retroactiva, la jurisprudencia de mérito le resultaba obligatoria, y estimó aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 2/2018 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JURISPRUDENCIA. NO SE ACTUALIZAN EFECTOS RETROACTIVOS RESPECTO DE LA TESIS 1a./J. 97/2013 (10a.) EMITIDA POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA."¹¹

17. Criterio del Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, emitido en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintidós, al resolver el amparo directo 7/2022.

Antecedentes

18. El veintisiete de octubre de dos mil catorce, un trabajador demandó de diversas personas morales y físicas distintas prestaciones laborales, entre las cuales destaca la indemnización constitucional y salarios caídos, derivado de un despido injustificado del que afirmó haber sido objeto.

19. De dicha demanda conoció la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje, la cual radicó el expediente; señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; ordenó emplazar a la parte demandada y correrle el traslado respectivo.

¹¹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, enero de 2018, Tomo I, página 7, registro digital: 2015995.



20. Uno de los codemandados al dar contestación a la demanda interpuso incidente de incompetencia, mismo que se declaró fundado, razón por la cual se remitieron los autos a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

21. Una vez recibidos los autos, conoció de la demanda la Junta Especial Número Dieciséis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual radicó la demanda y ordenó su archivo respecto de dos personas físicas codemandadas.

22. Asimismo, de manera posterior, una de las personas morales codemandadas presentó contestación a la demanda, entre otras cosas, negó el despido alegado y ofreció el empleo al trabajador, oferta que fue rechazada expresamente, motivo por el cual se tuvo al actor por no conforme con la reinstalación.

23. Seguido el trámite correspondiente, el once de agosto de dos mil veinte, la Junta responsable emitió laudo en donde absolvió a la parte demandada de todas las prestaciones que le fueron reclamadas. Dicho acto constituyó el acto reclamado en el aludido juicio de amparo.

24. El Tribunal Colegiado, al resolver el asunto, consideró lo siguiente:

- En primer término, determinó que procedía a suplir la deficiencia de la queja, por tratarse de un trabajador que acudía al juicio de amparo.

- Detalló que el actor ejerció como acción principal la indemnización constitucional, entre otras prestaciones, por despido injustificado.

- Precisó que éste rechazó de forma expresa la oferta de trabajo, por tal motivo la Junta responsable revirtió la carga de la prueba sobre el actor y consideró que no satisfizo su carga probatoria al no demostrar el despido injustificado, razón por la cual absolvió a la parte demandada.

- En tal sentido, el órgano colegiado estimó que fue innecesario calificar la oferta de trabajo, pues debió considerarse que era carga del patrón desvirtuar dicho despido, por tanto, fue incorrecto que la Junta responsable hubiera impuesto ese débito procesal al actor.



- A fin de sustentar dicha conclusión, transcribió diversos párrafos de la sentencia emitida por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 218/2021, en donde se sostuvo que cuando en un juicio laboral se reclama la indemnización constitucional y el patrón ofrece el empleo, que el trabajador rechaza, la Junta está impedida para hacer la calificación correspondiente, ya que resulta irrelevante que se realice ésta a fin de fijar las cargas probatorias, pues, con independencia de la buena o mala fe con que se ofrezca, debe prevalecer la voluntad del trabajador respecto de su pretensión inicial, frente a la oferta conciliadora realizada, lo cual originó la emisión de la multicitada tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.).

- Atento a dichas consideraciones, expresó que si en la especie el trabajador demandó el pago de la indemnización constitucional y el patrón ofreció el empleo, mismo que fue rechazado, era irrelevante realizar la calificación respectiva, dado que la oferta no pudo generar la consecuencia de revertir la carga de la prueba, lo que ocasionó que el demandante conservara a su favor la presunción de ser cierto el despido, correspondiendo al demandado desvirtuarlo, ante la negativa de no querer volver a laborar para su patrón demandado.

- Por tanto, concluyó como innecesario e incorrecto que la Junta responsable calificara la oferta de trabajo y arrojara al actor la carga de la prueba, dado que ésta seguía siendo de la empresa enjuiciada.

- Finalmente, argumentó que la citada jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.", si bien era de aplicación obligatoria a partir del trece de diciembre de dos mil veintiuno, y el juicio del que derivó el laudo reclamado inició el veintisiete de octubre de dos mil catorce; sin embargo, ello no la hacía inaplicable al caso concreto.

- Justificó lo anterior, al expresar que cuando inició el juicio laboral de origen no existía una jurisprudencia que sostuviera un criterio diverso al adoptado en la jurisprudencia de que se trata.



- Incluso destacó que podía válidamente aplicarse dicho criterio jurisprudencial, toda vez que en la ejecutoria de la cual deriva el criterio reseñado, esta Segunda Sala hizo la aclaración de que su decisión no era contraria a la diversa jurisprudencia de rubro:

"OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. SI ES ACEPTADO POR EL TRABAJADOR QUE EJERCIÓ LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y SE EFECTÚA LA REINSTALACIÓN POR LA JUNTA, DEBE ABSOLVERSE DEL PAGO DE DICHA INDEMNIZACIÓN Y DEL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD, QUEDANDO LIMITADA LA LITIS A DECIDIR SOBRE LA EXISTENCIA DEL DESPIDO."¹²

25. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, expresado en sesión de veinte de enero de dos mil veintidós, al resolver el amparo directo laboral 286/2021.

Antecedentes.

26. El dieciocho de julio de dos mil dieciocho, una trabajadora demandó de la persona moral que fungía como su empleadora, diversas prestaciones laborales, entre las cuales destaca la indemnización constitucional y salarios caídos, originado por un despido injustificado del que afirmó haber sido objeto.

27. De dicha demanda correspondió conocer a la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Aguascalientes, la cual radicó con el expediente 1949/2018-3. En la audiencia de admisión de pruebas, se hizo del conocimiento de la actora la oferta de trabajo realizada por la demandada, siendo rechazada en ese mismo acto.

28. Seguido el juicio en sus etapas procesales, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, la Junta responsable emitió laudo en el cual absolvió parcialmente a la parte demandada de las prestaciones reclamadas, específicamente, del

¹² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 20/99, correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, marzo de 1999, página 127, con número de registro digital: 194474.



pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y demás prestaciones relacionadas, al considerar que la parte actora ejercitó como acción principal el pago de la indemnización constitucional.

29. En tal sentido, precisó que, dado el rechazo de la oferta de trabajo, la Junta responsable en el laudo reclamado revirtió la carga de la prueba sobre la actora y consideró que no satisfizo su carga probatoria al no demostrar el despido injustificado, razón por la cual absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas.

30. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo. El órgano colegiado al conceder el amparo determinó lo siguiente:

- En primer término, al analizar los conceptos de violación formulados contra la calificación de la oferta de trabajo resolvió que dichos argumentos suplidos en la deficiencia de la queja eran fundados.

- Procedió al análisis oficioso de la distribución de las cargas probatorias como consecuencia del ofrecimiento de trabajo realizado por la parte demandada, resultando en consecuencia la obligación procesal de la quejosa de acreditar el despido, pese a que rechazó dicho ofrecimiento y la acción intentada era la de indemnización, no así la de reinstalación.

- En tal sentido, resolvió que la reversión de la carga probatoria realizada fue incorrecta, en virtud de que esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 218/2021, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) fijó como criterio jurídico que: "tratándose de la acción de indemnización constitucional, cuando se haya ofrecido el trabajo y la parte trabajadora lo rechace –explícita o tácitamente–, resulta irrelevante la calificación del ofrecimiento realizado para fijar las cargas probatorias del despido alegado".

- Por tanto, expresó que el actuar de la Junta responsable al revertir las cargas probatorias resultó incorrecto y, por tanto, al emitir el laudo reclamado arribó a una conclusión equivocada, pues la trabajadora no tenía el deber procesal de demostrar el despido al haber rechazado el ofrecimiento de trabajo y haber ejercido la acción de indemnización, sino que era la parte patronal quien



estaba obligada a demostrar que fue la actora quien decidió dar por terminada la relación.

- De forma adicional, precisó que no se actualizaba la aplicación retroactiva de la indicada jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) dado que no se satisfacían los presupuestos que esta Segunda Sala estableció al emitir el diverso criterio 2a./J. 199/2016 (10a.),¹³ consistente en que: I) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a algunas de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; II) antes de emitir la resolución jurisdiccional, se emite jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, III) la aplicación del nuevo criterio impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables.

- Lo anterior, ya que atento a la fecha de presentación de la demanda laboral y, sobre todo, de la contestación de demanda que fue el momento en el cual la patronal realizó el ofrecimiento de trabajo, no existía una jurisprudencia que resultara obligatoria para la Junta responsable y en general para las autoridades jurisdiccionales del Trigésimo Circuito que específicamente resolviera cómo debía procederse cuando el trabajador ejerce la acción de indemnización por despido injustificado y posteriormente al ofrecimiento de trabajo, se niega a ser reinstalado, a fin de determinar si era necesario o no calificar el ofrecimiento de trabajo para definir las cargas probatorias.

- Asimismo, dejó en claro que tampoco se podía concluir que la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) superó, modificó o abandonó algún criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que estableciera que el ofrecimiento de trabajo rechazado por el trabajador que demandó la indemnización constitucional por despido injustificado, dado que primero debe de analizarse si fue de buena o mala fe y, segundo, que de calificarse de buena fe, trae como consecuencia procesal la reversión de la carga de la prueba.

¹³ De rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.", correspondiente a la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 464, con número de registro digital: 2013494.



- De forma adicional expresó que, si bien el ofrecimiento de trabajo es un concepto creado jurisprudencialmente por la otrora Cuarta Sala, lo cierto es que ninguno de los precedentes judiciales se pronunció expresamente respecto de aquellos casos en los cuales dicho ofrecimiento de trabajo fue rechazado por el trabajador que demandó la indemnización.

- Finalmente, precisó que esta Segunda Sala sí se pronunció expresamente respecto de los efectos que tiene el rechazo del ofrecimiento de trabajo por parte del trabajador que ejercitó la acción de reinstalación, tal y como se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 47/2019 (10a.), de rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. EFECTOS DE SU RECHAZO SOBRE LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN Y DEMÁS PRESTACIONES RECLAMADAS.",¹⁴ evidenciando así que no existía una jurisprudencia previa que interpretara o definiera la hipótesis específica consistente en el rechazo del ofrecimiento de trabajo, cuando se demanda la indemnización constitucional, no así la reinstalación.

- Por último, con la finalidad de resolver la cuestión efectivamente planteada, después de analizar el material probatorio desahogado, resolvió que, si la carga procesal del patrón consistía en probar en el juicio laboral la causa de terminación de la relación laboral, al no existir pruebas que así lo acreditaran, la Junta responsable debió condenar a la parte demandada al pago de la indemnización constitucional, así como al resto de las prestaciones reclamadas.

31. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver en sesión de tres de marzo de dos mil veintidós, el amparo directo 819/2021.

Antecedentes

32. El veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, un trabajador demandó a varias personas morales y/o quien resultara responsable de la fuente de trabajo, diversas prestaciones laborales, entre las cuales destaca la reinstalación en su

¹⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo II, página 1336, registro digital: 2019612.



empleo, pago de aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y la entrega de constancias de pago ante el IMSS, Infonavit y Afore, derivado de un despido injustificado del que afirmó haber sido objeto; asimismo, expresó que en caso de que los demandados se negaran a reinstalarlo, les reclamaba la indemnización constitucional correspondiente y demás prestaciones inherentes.

33. De dicha demanda correspondió conocer a la Junta Especial Número Veintiséis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual radicó con el expediente 1025/2017.

34. En este punto, es oportuno precisar que previo a la demanda presentada, el trabajador ya había iniciado un diverso juicio laboral en contra de las citadas codemandadas, mismo que se registró con el expediente 519/2016, en el cual una de las codemandadas le ofreció el trabajo: oferta que fue aceptada y el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete se practicó la diligencia de reinstalación. Sin embargo, momentos después de concluida, fue despedido nuevamente, razón por la cual se promovió la demanda que ahora nos ocupa.

35. Atento a lo anterior, de manera posterior a la admisión de la segunda demanda, el actor precisó que de forma errónea señaló en su demanda que la acción que ejercitaba era la de reinstalación y aclaró que la acción correcta era la de indemnización constitucional por despido injustificado, solicitando que se tuviera por no hecho el reclamo relativo a la reinstalación, lo cual fue acordado de manera favorable por la Junta que conoció del asunto.

36. El actor ratificó su escrito de demanda y de aclaración, en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones. No obstante, la Junta responsable únicamente señaló que el actor ratificó su demanda, sin hacer referencia a la aclaración.

37. En esa misma diligencia, la codemandada previamente referida, al contestar la demanda ofreció nuevamente el trabajo. Sin embargo, al no estar presente el trabajador, pero sí su apoderado legal, le notificó y requirió para que en el plazo de tres días manifestara si aceptaba o no la oferta de empleo, con el apercibimiento que, de no desahogarlo la tendría por no aceptada. De las constancias se advierte que el actor no respondió dicha oferta de trabajo.



38. Seguido el juicio en sus etapas procesales, el seis de agosto de dos mil veinte, la Junta responsable emitió laudo en el cual absolvió a la parte demandada de reinstalar al actor en el puesto que venía desempeñando, así como del pago de salarios caídos, aguinaldo proporcional, vacaciones, prima vacacional y prestaciones condicionadas a la negativa a reinstalar, específicamente, las absolvió del pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y demás relacionadas.

39. Lo anterior, al considerar que el ofrecimiento de trabajo había sido realizado de buena fe, razón por la cual fincó al accionante la carga de probar el despido injustificado alegado, misma que consideró insatisfecha.

40. Inconforme con el laudo, la parte trabajadora promovió juicio de amparo. El Órgano Colegiado resolvió negar el amparo, bajo las siguientes consideraciones:

- En el tema que interesa para efectos de la presente contradicción de criterios, se precisa que consideró infundado el concepto de violación relativo a que la responsable omitió considerar la indebida conducta procesal de la patronal, por la existencia del juicio laboral previo y dada la repetición de la acción, se desprendía que únicamente pretendió revertir la carga probatoria al reinstalarlo y despedirlo nuevamente.

- A fin de responder dicho planteamiento, el tribunal expresó que si bien esta Segunda Sala emitió la jurisprudencia 2a./J. 118/2019 (10a.),¹⁵ lo cierto era que, en la especie, no se estaba en dicho supuesto pues en el juicio de origen no existía constancia que demostrara que se haya acreditado la existencia del despido injustificado alegado.

- Por tanto, especificó que si no estaba probada la existencia de tal despido, no era posible establecer que el nuevo ofrecimiento de trabajo se hizo con

¹⁵ De rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA DETERMINAR UNA INDEBIDA CONDUCTA PROCESAL DE LA PATRONAL BASTA QUE SE DEMUESTRE LA EXISTENCIA DE DIVERSOS JUICIOS PREVIOS DE LOS QUE SE ADVIERTA LA ACCIÓN REPETITIVA DEL PATRÓN DE DESPEDIR AL TRABAJADOR TRAS REINSTALARLO, SIN NECESIDAD DE QUE ÉSTE OFREZCA MÁS PRUEBAS EN ESE SENTIDO.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 350, registro digital: 2020576.



la única intención de revertir la carga de la prueba, pues este es el elemento objetivo que permite deducir una conducta procesal del patrón al trabajador, y no solamente deducirse por la existencia de la nueva demanda donde se alegó ese rompimiento de la relación de trabajo, una vez reinstalado con motivo de la oferta previamente realizada en aquel juicio laboral, sin que respecto de la calificativa de la oferta laboral, se advirtiera motivo alguno para suplir la queja del inconforme.

- Finalmente, expresó que no inadvertía la reciente jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) emitida por esta Segunda Sala; sin embargo, consideró que la misma no era aplicable puesto que de realizarse se haría de manera retroactiva pues el ofrecimiento de trabajo es una figura jurisprudencialmente creada, la cual ha permitido que todos los patrones, sin distinción de la acción que se les hubiese planteado, tuvieran a su disposición esta opción como una forma de remediar el conflicto laboral o de revertir la carga probatoria en perjuicio del trabajador, en caso de ser considerado como de buena fe.

- En tal sentido argumentó que, si bien dicha jurisprudencia establece una distinción en cuanto a que la figura no se debe de aplicar cuando la acción sea la de despido injustificado, lo cierto era que la línea jurisprudencial sobre la oferta de trabajo no hacía esa distinción. Por tanto, resolvió que su aplicación al caso se consideraría retroactiva por tratarse de un asunto anterior a su vigencia.

- Sobre todo, porque existe una cantidad importante de litigios que se han valido de esta herramienta procesal para la solución del conflicto, pues de modo contrario, se rompería con uno de los elementos que proscribe la jurisprudencia relacionada con la retroactividad de la misma, que es atentar contra la seguridad jurídica de las partes, pues al momento de entablar el litigio contaban con un andamiaje procesal que les permitía esperar la calificativa de la propuesta efectuada y en su caso la reversión de la carga de la prueba y de aplicar al caso el nuevo criterio, aquello que se planteó como una realidad podría tornarse completamente desvirtuado.

41. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, emitido en sesiones de diecisiete de febrero y siete de julio



de dos mil veintidós, al resolver los amparos directos 596/2021 y 476/2021, respectivamente.

Antecedentes del amparo directo 596/2021

42. El veintitrés de enero de dos mil catorce, un trabajador demandó a una personal moral y/o quien resultara responsable de la fuente de trabajo, la indemnización constitucional y diversas prestaciones como consecuencia del despido injustificado del que adujo ser objeto; asimismo, reclamó del Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante el IMSS) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en adelante el Infonavit) el cumplimiento de la obligación de vigilar el otorgamiento de diversos derechos previstos en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo y la pensión por invalidez por incapacidad permanente total o parcial derivada de las enfermedades ordinarias y profesionales que se diagnosticaran.

43. De la demanda conoció la Junta Especial Número Treinta y Seis de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco, quien la registró bajo el expediente 170/2014, la admitió a trámite y ordenó el emplazamiento de las demandadas, finalmente señaló fecha y hora para la audiencia bifásica correspondiente.

44. La demandada en su contestación ofreció el trabajo a la parte trabajadora. Seguidas las etapas procesales, el dieciséis de octubre de dos mil veinte, la Junta responsable dictó el laudo correspondiente, en el que **condenó** a la persona moral demandada al pago de la indemnización constitucional, salarios caídos, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, prima de antigüedad y horas extras; por otra parte, **absolvió** al IMSS y al Infonavit de las prestaciones que les fueron reclamadas.

45. En contra de la anterior determinación la parte patronal promovió juicio de amparo directo.

Antecedentes del amparo directo 476/2021

46. El diez de agosto de dos mil diecisiete un trabajador demandó de dos personas morales la **indemnización constitucional**, así como diversas



prestaciones derivadas del despido injustificado del que afirmó haber sido objeto.

47. Del asunto conoció la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tabasco, quien la registró bajo el número 4648/2017, la admitió a trámite, ordenó el emplazamiento de las demandadas y señaló fecha y hora para la audiencia bifásica correspondiente.

48. Una de las demandadas, al contestar la demanda, ofreció el trabajo en sus términos y condiciones –modificando el horario alegado–, el cual fue rechazado por la parte actora.

49. Una vez desahogado el proceso en todas sus etapas, el diecisiete de junio de dos mil veinte se dictó el laudo respectivo, en el cual se calificó de buena fe la oferta de trabajo, se revirtió la carga probatoria del despido a la parte actora, pues se determinó no cumplida declarándose su inexistencia y se **absolvió** del pago de la indemnización constitucional, prima de antigüedad y salarios caídos, entre otras; por su parte, se **condenó** al pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo por el último año de servicio.

50. Dicha resolución constituyó el acto reclamado en el juicio de amparo que aquí se analiza.

Consideraciones de los juicios de amparo 596/2021 y 476/2021

51. En lo que interesa para la materia de estudio en la presente contradicción de criterios, se destaca que el aludido Tribunal Colegiado, a fin de resolver los conceptos de violación planteados por los quejosos expresó lo siguiente:

- Que el ofrecimiento de trabajo constituye una figura jurídica que se creó a partir de las diversas jurisprudencias emitidas por el Alto Tribunal y se definió como una proposición del patrón al trabajador para continuar con la relación laboral, la cual va asociada siempre a la negativa del despido que, de ser considerado de buena fe, puede traer como consecuencia revertir la carga demostrativa del despido, que por regla general le recae al patrón.



- En la doctrina jurisprudencial, se establecieron cuáles son los requisitos para la procedencia del ofrecimiento de trabajo, a saber: 1) Que el trabajador ejerza contra el patrón una acción derivada del despido injustificado; 2) Que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo; y, 3) Que éste se ofrezca en las mismas o mejores condiciones en que se venía desempeñando.

- Sobre este último punto deriva la calificativa de la oferta de trabajo, en la cual se debía ponderar si se realiza de buena o de mala fe por parte de la patronal, para así desarrollar la ponderación de la carga probatoria del despido, haciendo una nueva distribución de esa carga procesal.

- Esto, debido a que la propuesta de la reincorporación de buena fe trae como consecuencia la reversión de la carga demostrativa del despido; es decir, de calificarse en ese sentido, a quien le correspondería acreditar el despido sería a la parte trabajadora y ya no su inexistencia a la demandada, como se establece por regla general.

- Cuando una propuesta se realiza en los mismos términos en que se prestaba el servicio, o bajo condiciones conforme a las disposiciones o parámetros legales, y de no advertirse una actitud por parte de la patronal que tienda a considerar que su propósito es únicamente obtener la reversión de la carga probatoria del despido, debe de considerarse de buena fe; en caso contrario, la oferta deviene de mala fe.

- Otro factor que se debe de atender al analizarse esta figura jurídica es la aceptación o el rechazo de la propuesta por parte del trabajador, pues éste tiene una consecuencia crucial en el procedimiento, dado que al aceptarse la oferta puede transformar la acción inicialmente planteada por el trabajador, o bien, conducir a la invalidez de ésta.

- Tal es el caso de cuando se reclama la reinstalación, la patronal ofrece el empleo y el actor –a pesar de haber planteado como principal reclamo su reincorporación a su centro de trabajo– lo rechaza, ello origina la invalidez de la acción inicialmente intentada, toda vez que la actitud del trabajador representa



un desinterés para reintegrarse en sus labores y, por tanto, que en el laudo no pueda pronunciarse una condena en ese sentido, ante la actitud procesal de la actora.

- Supuesto en el cual, con independencia del rechazo en comento, la Junta responsable debe de pronunciarse sobre la calificación de ese ofrecimiento de trabajo, pues de estimarse que éste es de buena fe, entrañará el desinterés del actor en obtener un laudo condenatorio; o de ser de mala fe, evidenciaría que la negativa del trabajador a ser reinstalado obedece a causas justificadas que guardan relación con las condiciones de trabajo cuestionadas.

- Por otro lado, ante una acción de indemnización constitucional, en la cual el actor acepta la oferta de trabajo y es reinstalado, trae como consecuencia la absolucón del pago de la indemnización, por subsistir el nexo laboral y la litis deberá de limitarse a decidir sobre la existencia del despido para resolver respecto de las restantes prestaciones reclamadas.

- En este último supuesto (indemnización constitucional), de **rechazarse** la propuesta de regresar a las labores, también se procede a calificar la propuesta en cuestión, pues con este análisis se determinará a cuál de las partes corresponde la carga de acreditar el despido.

- Entonces, cuando se realiza una oferta de trabajo, la Junta debe acordarla y requerir al trabajador para que manifieste su aceptación o rechazo, puesto que derivado de la conducta de las partes, es posible determinar a quién corresponde esa carga probatoria.

- En ese sentido, respecto del ofrecimiento de trabajo puede considerarse que: 1) procede tanto en la acción de reinstalación como en la indemnización constitucional; 2) ocurre cuando el patrón niega el despido que se le imputa y pretende se continúe con el nexo laboral; 3) debe ser acordado por la Junta y requerir al trabajador para que manifieste si lo acepta o no, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se le tendrá por inconforme con dicha oferta; 4) el trabajador puede optar por aceptar esa oferta y reinstalarse en su empleo o bien rechazarla; 5) con independencia de la acción intentada, debe de ser calificado



por la autoridad para así considerar la actitud procesal de las partes; 6) se califica de buena fe cuando se realiza con las mismas o mejores condiciones de aquellas en que el actor lo venía desempeñando; 7) si el ofrecimiento de trabajo se califica de buena fe tiene como consecuencia revertir la carga probatoria a la parte trabajadora para acreditar la existencia del despido injustificado alegado; y, 8) de considerarse de mala fe no genera consecuencia alguna, sosteniendo el patrón la carga probatoria del despido.

- No obstante, el Tribunal Colegiado precisó que tenía conocimiento que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 218/2021, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), publicada el diez de diciembre de dos mil veintiuno, de rubro siguiente: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO."

- En la cual se precisó que hizo un análisis de los asuntos en donde se reclama la indemnización constitucional, la patronal realice el ofrecimiento de trabajo y sea rechazado por el trabajador, resolviendo que en este tipo de juicios suele procederse al análisis de la calificativa de dicha propuesta y si se considera de buena fe, ello trae como consecuencia la reversión de la carga de la prueba a la actora a fin de demostrar el despido.

- Escenario que indicó, lejos de garantizar el derecho a una estabilidad laboral de las personas trabajadoras, provoca mayores obstáculos para lograr resarcir los efectos derivados del despido injustificado del que fueron objeto, al centrar a la parte obrera en una mayor incertidumbre e inconvenientes de índole procesal.

- Aspecto del cual sostuvo la Sala que la circunstancia de que la parte actora rechace la oferta de mérito no debe ser utilizada en su contra a fin de fijarle la carga de la prueba para acreditar el despido, pues debe de respetarse el derecho de la parte trabajadora a optar por cualquiera de las acciones que tiene frente a un despido injustificado y, conforme a lo demandado, considerar



cuál es la voluntad del trabajador con independencia de que la parte patronal ofrezca el empleo.

- Por tanto, concluyó que en los asuntos en donde se demande la indemnización constitucional, se ofrezca el trabajo y la parte trabajadora lo rechace –expresa o tácitamente–, resulta irrelevante que las Juntas realicen la calificación del ofrecimiento de trabajo, debiendo de prevalecer la voluntad del trabajador respecto de su pretensión inicial (pago de indemnización constitucional). Decisión que, además se armoniza a lo dispuesto en la reforma a la legislación laboral de primero de mayo de dos mil diecinueve, precisamente, referente al artículo 784, fracción VI, en el cual se indica que, aun cuando se niegue el despido y se ofrezca el trabajo, el patrón no será eximido de probar su dicho.

- Argumentos de los cuales se aprecia que la Segunda Sala, realizó una nueva reflexión sobre la forma en que deben de resolverse esos asuntos.

- En esa línea argumentativa, el artículo 217 de la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y al respecto, la indicada Segunda Sala ha establecido que la jurisprudencia puede aplicarse a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre y cuando ello no conlleve un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, lo que acontece cuando:

- Al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional;

- Antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y,

- La aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. Lo anterior, quedó establecido en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."



- Atento a lo anterior, dicho órgano colegiado refirió que tales requisitos se actualizan en el caso, pues sobre el tema aquí desarrollado, existe criterio obligatorio creado jurisprudencialmente, el cual lo constituye la tesis de jurisprudencia emitida por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESPIDO, NEGATIVA DEL, Y OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. REVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.";¹⁶ de ahí que se concluyera que la existencia de una jurisprudencia que fue superada por la emisión de la recientemente aprobada por la Segunda Sala.

- Amén de lo anterior, argumentó que en todo caso, consideraba que a pesar de que no existiera jurisprudencia específica que definiera el tema previo a la resolución de la contradicción de tesis 218/2021, de cualquier modo era evidente la existencia de una doctrina jurisprudencial largamente desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual claramente se indica la necesidad de calificarse el ofrecimiento de trabajo, pues no bastaba que el patrón lo efectuara y afirmara que lo realizaba con la verdadera intención de que continuara el vínculo laboral, sino que era menester que fuera la autoridad laboral quien así lo determinara.

- Lo anterior se obtenía tanto de las jurisprudencias trascritas en dicha ejecutoria, como de las sentencias de las cuales emanaron las mismas, pues de ellas visiblemente se desprendía la indispensable necesidad de que la oferta de trabajo sea calificada, a bien de determinar si esa propuesta es efectuada por el patrón de buena o de mala fe.

- En los mismos términos, destaca que entre los tribunales del país existía el criterio de que, a pesar del rechazo de la oferta de trabajo, este sí debía calificarse, con independencia de la acción intentada por la parte actora. Razonamientos que no sólo se encontraban en los criterios publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*, sino también en la doctrina.¹⁷

¹⁶ Jurisprudencia correspondiente a la Séptima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Sala, Volúmenes 187-192, Quinta Parte, página 71, con número de registro digital: 242738.

¹⁷ Para lo cual mencionó a manera de ejemplo las obras tituladas: "El despido", "El ofrecimiento de trabajo, importancia y trascendencia en el juicio laboral"; "El nuevo sistema de justicia laboral en



- De todo lo anterior sentenció que se podía considerar, que incluso aunque no existiera jurisprudencia específica de la Suprema Corte que indicara la indispensable necesidad de calificarse la oferta de trabajo, su obligatoriedad se desprende de la propia doctrina jurisprudencial de la cual emanó la misma figura jurídica del ofrecimiento de trabajo, tanto así que en la práctica judicial sí existe el criterio que, con independencia de la acción intentada en los juicios laborales, de rechazarse el ofrecimiento del empleo, las Juntas deben analizarlo (si era de buena o mala fe) y así, definir la distribución de la carga demostrativa del despido.

- Inclusive destacó que en la propia ejecutoria de la contradicción de tesis 218/2021, la Segunda Sala expuso que en los asuntos en los cuales se demandaba la indemnización y la parte trabajadora rechazaba la oferta de trabajo de la patronal, de calificarse de buena fe esa propuesta, ello traía como consecuencia la reversión de la carga de la prueba del despido en contra de la actora; esto es, se reconoció la necesidad de calificar el ofrecimiento de trabajo.

- Reconociendo con ello que en México es indispensable que los tribunales laborales actuaran de esa manera, bajo el pensamiento que debía de calificarse el ofrecimiento de trabajo, con independencia de que la acción planteada hubiese sido la de indemnización constitucional, tal como aconteció en el presente asunto.

- Es por esa razón que dicho Tribunal Colegiado consideró que el criterio adoptado en la mencionada contradicción de tesis 218/2021, de la cual emanó la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), no resultara aplicable a los juicios laborales iniciados con anterioridad a la publicación de ese criterio obligatorio. Por ello estimó que el ámbito temporal de aplicación de esta nueva jurisprudencia se constriñe a los juicios laborales promovidos a partir del trece de diciembre de dos mil veintiuno en adelante. Data a partir de la cual los operadores jurídicos ya tenían conocimiento del nuevo criterio sostenido por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal y podrían estar en oportunidad de plantear sus acciones y defensas en materia laboral, conforme a esas nuevas disposiciones.

México y su repercusión en el juicio de amparo", de las cuales incluso citó las partes conducentes en las cuales apoyaba su argumentación.



- Pero, además, eso debe ser así, sobre todo si se considera que el nuevo criterio jurisprudencial constituye un parteaguas en el análisis de la figura del ofrecimiento de trabajo por lo que, de aplicarse en todos los asuntos de esa naturaleza, inclusive tramitados con anterioridad a la fecha de la emisión de la jurisprudencia, traería un impacto trascendental sobre las partes, al modificar las consecuencias que traía consigo el ofrecimiento del empleo.

- Bajo ese escenario, consideró que de resultar aplicable el nuevo criterio sostenido por la Segunda Sala a todos y cada uno de los juicios en los cuales opere el rechazo del ofrecimiento de trabajo y que la acción principal era la indemnización constitucional, esa situación traería consigo un efecto retroactivo en perjuicio de las demandadas que plantearon sus defensas conforme a las reglas que operaban previo a la resolución de esa contradicción de tesis. Esto es, la aplicación retroactiva de la nueva jurisprudencia implicaría, por decirlo de forma simple, "cambiar las reglas del juego a medio partido", lo cual no resulta posible.

- Sin que se soslayara que a la fecha ya se encuentran vigentes las disposiciones inherentes a la reforma de la Ley Federal del Trabajo publicadas el uno de mayo de dos mil diecinueve, entre ellas, el precepto 784, fracción VI, en el cual se establece que aun cuando se niegue el despido y se ofrezca el trabajo, el patrón no será eximido de probar su dicho.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

52. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para que se actualice la contradicción de criterios basta que exista oposición respecto de idéntico punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.¹⁸

¹⁸ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



53. 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.

54. 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 se arribaría 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.

55. Establecido lo anterior, corresponde ahora señalar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios,¹⁹ a saber:

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

¹⁹ En apoyo a tales consideraciones, son aplicables las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", la tesis 1a./J. 22/2010 se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077. Así como la diversa 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, registro digital: 165076.



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 idéntico tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y;

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

56. Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en el caso, **no existe la contradicción de criterios denunciada respecto al criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo 819/2021, por haberse emitido en un juicio laboral que presenta diferencias fácticas importantes en la secuela procesal que generan que el criterio emitido en dicho asunto no sea opuesto a los emitidos por los restantes Tribunales Colegiados.

57. En efecto, en el caso citado el órgano colegiado conoció de un juicio de amparo directo en el que se reclamó un laudo emitido en un juicio laboral en el cual, en primer término, el actor reclamó entre otras cosas, la **reinstalación** en su empleo en los mismos términos y condiciones en las que venía laborando.

58. Como antecedente del sumario laboral descrito, resulta oportuno destacar que previo al indicado proceso, el actor ya había promovido un diverso juicio laboral, en donde una de las personas morales demandadas le ofreció el trabajo y mediante diligencia de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, el trabajador fue reinstalado en su empleo; sin embargo, de conformidad con lo manifestado, al concluir tal diligencia, fue despedido nuevamente.

59. Atento a lo anterior, dado que consideró que de forma errónea había establecido en su escrito inicial de demanda que la acción ejercitada era la de reinstalación, presentó una aclaración en la cual expresó que lo correcto era que



ejercitaba la acción de despido injustificado, lo cual se acordó de manera favorable por la Junta del conocimiento y por tanto, se estableció que debía entenderse que el actor solamente demandó la indemnización constitucional con motivo del despido injustificado del que afirmó haber sido objeto. Por lo que al dictar el laudo absolvió a la parte demandada de reinstalar al actor y de la indemnización constitucional.

60. De los antecedentes se evidencia que el juicio de amparo resuelto por el indicado Tribunal Colegiado no es apto para ser considerado como criterio contendiente en el presente asunto, toda vez que los hechos acontecidos de forma previa a que fuera iniciado el procedimiento laboral del que derivó el amparo directo 819/2021, permite concluir que en éste sí era necesario que la Junta responsable llevara a cabo la calificación del análisis del ofrecimiento de trabajo en el juicio laboral previo, a fin de demostrar la mala fe con la que la parte patronal actuó al realizar dicha oferta, en virtud de que dicho supuesto se encuentra contemplado expresamente en las jurisprudencias 2a./J. 93/2007²⁰ y 2a./J. 118/2019 (10a.)²¹ emitidas por esta Segunda Sala.

61. Al efecto, es oportuno precisar que en el primero de los criterios jurisprudenciales se resolvió que si en el juicio laboral el trabajador reinstalado con motivo de la aceptación de la oferta de trabajo se dice nuevamente despedido haciéndolo del conocimiento de la Junta para justificar la mala fe del ofrecimiento en el mismo proceso donde se ordenó la reinstalación, ese hecho debe considerarse para la calificación de la oferta respectiva.

²⁰ De rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. SU CALIFICACIÓN CUANDO EN EL PROPIO JUICIO SE AFIRMA UN SEGUNDO DESPIDO POSTERIOR A LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR."; correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 989, registro digital: 172461.

²¹ De rubro: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO. PARA DETERMINAR UNA INDEBIDA CONDUCTA PROCESAL DE LA PATRONAL BASTA QUE SE DEMUESTRE LA EXISTENCIA DE DIVERSOS JUICIOS PREVIOS DE LOS QUE SE ADVIERTA LA ACCIÓN REPETITIVA DEL PATRÓN DE DESPEDIR AL TRABAJADOR TRAS REINSTALARLO, SIN NECESIDAD DE QUE ÉSTE OFREZCA MÁS PRUEBAS EN ESE SENTIDO."; correspondiente a la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 350, con número de registro digital: 2020576.



62. Asimismo, en el segundo criterio jurisprudencial citado, se estableció que resulta suficiente para demostrar que el ofrecimiento de trabajo no tuvo como finalidad real reintegrar a sus labores al trabajador, sino sólo revertirle la carga de la prueba, cuando queda demostrada la conducta reiterativa del patrón de despedirlo tras reinstalarlo, por lo que resulta innecesario que el trabajador aporte otros elementos adicionales a fin de evidenciar tal circunstancia.

63. De modo que esta Segunda Sala concluye que de los antecedentes del amparo directo 819/2021 se presentan diferencias fácticas importantes ocurridas en la secuela procesal que trasciende a la existencia de la contradicción denunciada respecto de los restantes criterios emitidos por los diversos Tribunales Colegiados; de ahí que se estime que no se analizaron supuestos fácticos y jurídicos idénticos que permitan fijar un punto de toque.

64. Lo anterior, toda vez que, si en los diversos juicios laborales de las ejecutorias contendientes se reclamó de forma primigenia la indemnización constitucional con motivo de la existencia de un despido injustificado del que la parte trabajadora afirma haber sido objeto, éstos actualizan la hipótesis fáctica prevista en la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.).

65. Mientras que en el amparo directo 819/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, de forma previa al juicio laboral que le dio origen, se sustanció un procedimiento laboral en el cual se ofreció el trabajo al operario y éste lo aceptó, aunado a que en el segundo juicio laboral la parte actora demandó la reinstalación y de manera subsidiaria la indemnización, siendo ambas prestaciones materia de análisis por la Junta laboral, generándose que los hechos ocurridos en la secuela procesal del indicado sumario sean esencialmente distintos a los acaecidos en los distintos juicios laborales con los que se contrasta.

66. Por otro lado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cumple con los requisitos de existencia de la contradicción de criterios respecto del resto de los órganos colegiados contendientes.



67. A continuación, se desarrollan las razones para alcanzar dicha conclusión.

68. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de la síntesis realizada con antelación de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados involucrados en la denuncia que dio origen a este asunto.

69. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes **existe un punto de toque entre los criterios contendientes**, decisión a la que se arriba con base en las siguientes consideraciones:

70. Para los **Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, Décimo en Materia de Trabajo del Primer Circuito y Tercero del Trigésimo Circuito**, al resolver los juicios de amparo directo laborales 915/2021, 7/2022 y 286/2021, respectivamente, determinaron que tratándose de un juicio laboral en el que la parte trabajadora reclama como acción principal la indemnización constitucional, no obstante que la parte demandada ofreció el trabajo y el actor lo rechazó, cuya secuela procesal se desarrolló con anterioridad a la publicación de la jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.), de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.", (trece de diciembre de dos mil veintiuno), **su aplicación no infringe el principio de irretroactividad de la jurisprudencia** previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, **en virtud de que con anterioridad** a la emisión de dicho criterio no existía algún otro criterio obligatorio sobre el tema.

71. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, al resolver los amparos directos 596/2021 y 476/2021 determinó que, en el mismo supuesto fáctico, **no procede aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.)**, dado que ello sería **violatorio del principio de irretroac-**



tividad de la jurisprudencia en perjuicio de las personas, en tanto que su defensa se rige por la línea jurisprudencial en relación con el ofrecimiento de trabajo y su calificativa para determinar las cargas probatorias.

72. Ello, debido a que su aplicación al caso sería retroactiva por tratarse de un asunto iniciado con anterioridad a su vigencia, y el ámbito de aplicación de esta jurisprudencia se constriñe a los juicios laborales promovidos a partir del trece de diciembre de dos mil veintiuno en adelante, data a partir de la cual los operadores jurídicos ya tenían conocimiento del nuevo criterio sostenido por la Segunda Sala y podrían estar en oportunidad de plantear sus acciones y defensas en materia laboral, conforme a esas nuevas disposiciones.

73. Atento a lo anterior, es claro que las **decisiones jurisdiccionales descritas revelan** que estamos ante una contradicción de criterios dado que los Tribunales Colegiados involucrados **arribaron a conclusiones divergentes** en torno a una misma problemática jurídica.

74. En tal sentido, la contradicción de criterios descrita consistente en determinar si se vulnera el principio de irretroactividad, previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, al aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) emitida por esta Segunda Sala, para resolver juicios laborales iniciados con anterioridad a la fecha de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, lo cual aconteció el diez de diciembre de dos mil veintiuno.

75. Es decir, si es posible aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) de esta Segunda Sala, cuando el laudo combatido se hubiere emitido en un juicio laboral iniciado con anterioridad a su entrada en vigor y, por tanto, resulta irrelevante calificar la buena o mala fe de la oferta de trabajo o si, por el contrario, su aplicación sería violatoria del principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

76. Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la disparidad de criterios da oportunidad de formular una pregunta genuina que permita acometer de mejor manera la cuestión jurídica que se presenta.



77. Así, en el particular, debe responderse la siguiente pregunta: ¿Se vulnera el principio de irretroactividad, previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, al aplicar la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) emitida por esta Segunda Sala, para resolver juicios laborales iniciados con anterioridad a la fecha de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, lo cual aconteció el diez de diciembre de dos mil veintiuno?

VI. ESTUDIO DE FONDO

78. Atento a lo anterior, se considera que debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

79. En principio conviene tener en cuenta que, tal como lo sustentó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 182/2014,²² la jurisprudencia es la expresión escrita de un criterio jurídico que se define al extraer los elementos comunes de las decisiones jurídicas que le dan vida; su objeto, desde una perspectiva estrictamente funcional, es el de integrar o complementar a las normas jurídicas que los tribunales federales interpretan.

80. También señaló este Alto Tribunal que el análisis de la prohibición de que la jurisprudencia tenga efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna se debe hacer en la lógica del sistema de creación y modificación de jurisprudencia que se verifica mediante los procedimientos específicos que le dan nacimiento, y cuya hipótesis jurídica recoge la *ratio decidendi* de los casos específicos resueltos en las sentencias que le dieron origen sobre la interpretación de las normas que explica. No se trata de un resumen de los casos concretos, sino de una nueva regla jurídica que se abstrae inductivamente de los elementos jurídicos comunes a los diversos casos que le dan nacimiento.

²² Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de ocho votos por lo que correspondió a los apartados de estudio de la contradicción y a la decisión.



81. De forma adicional, el Tribunal Pleno estableció en el mismo precedente que la jurisprudencia es una fuente formal de derecho de carácter judicial que tiene sus propias reglas de creación y sustitución, así como ámbitos específicos de aplicación de conformidad al artículo 94, párrafo décimo, constitucional, el cual determina que corresponde a la Ley de Amparo fijar los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución Federal y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

82. En tal sentido detalló que, una vez establecida la jurisprudencia mediante alguno de los mecanismos para su creación, ésta se vuelve obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del país, sean federales o locales y por regla general obliga a partir de la fecha de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

83. Asimismo, mencionó que la aplicación de la jurisprudencia se verifica al momento en que se actualiza su hipótesis o es aplicada dentro del procedimiento jurisdiccional correspondiente para cumplir con la necesidad constitucional de una debida fundamentación y motivación.²³

84. Indicó que los destinatarios de la jurisprudencia son, por un lado, los tribunales que encuentran un criterio obligatorio para la resolución de la controversia en cuestión y, por otro, las partes dentro de dicha controversia respecto de las cuales la jurisprudencia ya surtió sus efectos.

85. Señaló que la jurisprudencia debe ser acatada y aplicada a todos los casos concretos que se adecuen al supuesto jurídico que la misma contemple. La obligatoriedad de la jurisprudencia es un mecanismo de unidad jurisdiccional que tiene como objeto respetar la igualdad en la aplicación del derecho para los

²³ Citó la jurisprudencia P./J. 88/2000, de rubro: "JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO.", publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página: 8, registro digital: 191112.



justiciables, al dar la misma solución a casos sustancialmente iguales con el fin de dotar de seguridad, predictibilidad y uniformidad al sistema jurídico.

86. Concluyó que, la jurisprudencia tiene características propias y que su operación se ordena bajo la racionalidad de ser un sistema de derecho creado por Jueces para ser aplicado de forma obligatoria dentro de todos los procedimientos jurisdiccionales y que sólo puede dejar de ser aplicada de conformidad a las reglas del propio sistema.²⁴

87. Por otro lado, es oportuno destacar que de conformidad con el criterio jurisprudencial 2a./J. 199/2016 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.",²⁵ esta Segunda Sala estableció que para considerar que la aplicación de una determinada tesis de jurisprudencia a un caso específico vulnera el principio de irretroactividad, se deben presentar los siguientes elementos:

I. Al inicio de un juicio o procedimiento debe existir una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional;

II. Antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y,

III. La aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables.

²⁴ Al efecto, citó la jurisprudencia P./J 64/2014 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 8, registro digital: 2008148.

²⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), emitida por esta Segunda Sala del Alto Tribunal, correspondiente a la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 464, con registro digital: 2013494.



88. De lo anterior se sigue que en el indicado criterio jurisprudencial se estableció que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional, plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica–, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas, pues ello conllevaría corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual, se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo.²⁶

89. Como es posible apreciar, esta Segunda Sala ya cuenta con un criterio obligatorio relativo a los elementos que se deben acreditar para que en un determinado caso concreto pueda considerarse que la aplicación de un criterio jurisprudencial específico infringe el principio de irretroactividad de la jurisprudencia, establecido en el indicado numeral 217 de la Ley de Amparo.

90. Por lo que se advierte, para definir la vulneración al indicado principio, únicamente es necesario llevar a cabo el análisis de los elementos referidos a fin de determinar si la multicitada jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), resulta o no retroactiva en perjuicio de persona alguna.

91. En tal sentido, a fin de dar respuesta a la pregunta planteada en el apartado respectivo es necesario analizar si la aplicación de la jurisprudencia de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.", en un juicio laboral iniciado con anterioridad a la fecha en que la misma se consideró de aplicación obligatoria (trece de diciembre de dos mil

²⁶ "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 en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."



veintiuno) infringe el principio de irretroactividad de conformidad con los tres elementos aludidos y establecidos en el diverso criterio jurisprudencial 2a./J. 199/2016 (10a.).

92. Así pues, en análisis del primero de los elementos reseñados, esta Segunda Sala llega a la conclusión de que en el caso **no se acredita la existencia de una jurisprudencia** que resultara aplicable al inicio de los juicios laborales previamente sintetizados y que resolviera a cabalidad la hipótesis jurídica contenida en la diversa jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), en la cual se analizará directamente la cuestión jurídica debatida, consistente en determinar si cuando un trabajador ejercita únicamente la acción de indemnización constitucional derivado de un despido injustificado del que afirma haber sido objeto, es o no relevante que la Junta responsable lleve a cabo la calificación del ofrecimiento de trabajo a fin de determinar la distribución de las cargas probatorias de las partes.

93. A fin de corroborar dicha conclusión, se destaca que al realizar una búsqueda de los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad al trece de diciembre de dos mil veintiuno dentro del sistema electrónico del *Semanario Judicial de la Federación* no se aprecia la existencia de alguna jurisprudencia que resulte exactamente aplicable a la hipótesis jurídica descrita y abordada por esta Segunda Sala en el multicitado criterio jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.).

94. Sin que se soslaye que la figura jurídica del ofrecimiento de trabajo, en efecto, tiene una génesis jurisprudencial que data de la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la cual la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que "... esta actitud de la parte patronal invierte la carga de la prueba a propósito del despido, correspondiendo así a la demandante demostrar lo que afirma en el sentido de que fue despedida.";²⁷ sin

²⁷ Dicha referencia es visible en la tesis aislada emitida por la Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESPIDO, NEGATIVA Y OFRECIMIENTO DE TRABAJO, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE.", correspondiente a la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Sala, visible en el Volumen XXXIV, Quinta Parte, página 14, con número de registro digital: 275750.



embargo, a pesar de que desde su concepción su calificación resulta relevante dentro del juicio laboral a fin de determinar las cargas probatorias que corresponden a cada una de las partes, ello no resulta argumento suficiente para considerar que, por ese solo hecho, debe considerarse que existía un criterio exactamente aplicable al caso en estudio.

95. Es así, pues si bien existen múltiples criterios jurisprudenciales en los cuales se reiteró el efecto generado cuando se ofrecía el trabajo, es decir, que su calificación de buena fe revierte la carga de la prueba sobre la parte trabajadora a fin de que sea ella la que acredite la existencia del despido, lo cierto es que no existía una jurisprudencia que resolviera específicamente el supuesto fáctico en análisis, relativo a determinar si su calificación (de buena o mala fe) resultaba o no relevante cuando la acción ejercitada es la de indemnización constitucional con motivo de un despido injustificado y no la de reinstalación en el empleo que se venía desempeñando.

96. Sin que se soslaye el pronunciamiento realizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, en el cual afirma que sí existe criterio obligatorio creado jurisprudencialmente, para lo cual señala la jurisprudencia de la extinta Cuarta Sala de este Máximo Tribunal, de rubro: "DESPIDO, NEGATIVA DEL, Y OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. REVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.";²⁸ sin embargo, tal y como se expuso con anterioridad, se precisa que el mismo **no puede considerarse aplicable a los juicios laborales sintetizados por no abordar la misma hipótesis jurídica contenida en la diversa jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.)**.

97. Además, de que de su lectura no es posible distinguir a qué tipo de acción laboral hace referencia (reinstalación en el empleo o indemnización cons-

²⁸ De texto siguiente: "El ofrecimiento del trabajo no constituye una excepción, pues no tiende a destruir la acción ejercitada, sino que es una manifestación que hace el patrón para que la relación de trabajo continúe; por tanto, si el trabajador insiste en el hecho del despido injustificado, le corresponde demostrar su afirmación, pues el ofrecimiento del trabajo en los mismos términos y condiciones produce el efecto jurídico de revertir al trabajador la carga de probar el despido.". Criterio correspondiente a la Séptima Época, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 187-192, Quinta Parte, página 71, con número de registro digital: 242738.



tucional) tal criterio, lo cual lleva a concluir que no puede considerarse como preexistente a la jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala, lo cual incluso fue reconocido por el indicado Órgano Colegiado contendiente al expresar que "... no existiera jurisprudencia específica que definiera el tema previo a la resolución de la contradicción de tesis 218/2021 ...".²⁹

98. De forma adicional, es oportuno mencionar que si bien no se desconoce la existencia de una doctrina jurisprudencial desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se indicó en diversas ocasiones la necesidad de calificarse el ofrecimiento de trabajo (de buena o mala fe) a fin de determinar si dicha proposición tenía la eficacia de revertir sobre el trabajador la carga de la prueba de acreditar el despido, pues no bastaba que el patrón lo efectuara para que continuara vigente el vínculo laboral, sino que era menester que fuera la autoridad laboral quien así lo determinara, lo cierto es que la premisa fáctica estudiada en la multicitada jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) **no había sido abordada en ninguno de los precedentes existentes**, hasta que fue resuelta la contradicción de criterios 218/2021, en la cual se hizo la distinción que ahora nos ocupa.

99. En tal sentido, en dicho asunto se detalló que de conformidad con los criterios existentes cuando la persona trabajadora rechazara la oferta de trabajo, no obstante que desde un principio manifestó su voluntad de no reintegrarse al empleo, y ésta se califique de buena fe, ello traería como consecuencia que se le impusiera una carga probatoria que originalmente no le correspondería, lo cual se estimaba incorrecto pues esa facultad del empleador de ofrecer el trabajo, no podía llegar al extremo de constituir una limitante en los derechos de la parte trabajadora para acceder al pago de la indemnización constitucional originalmente reclamada.

100. Ello, dado que el ofrecimiento de trabajo y su posible calificación, tratándose de la acción de indemnización constitucional, sólo generaba que la

²⁹ Afirmación contenida en la foja 116 de la ejecutoria dictada en el amparo directo 596/2021 y fojas 89 y 90 de la diversa ejecutoria emitida en el amparo directo 476/2021.



parte trabajadora se encontrara ante una mayor incertidumbre e inconvenientes procesales, al estar frente a la decisión de reintegrarse a una relación de trabajo afectada con motivo del despido sufrido, o bien, rechazar la oferta de trabajo y, por tanto, asumir la carga probatoria para demostrar el despido injustificado, lo cual lejos de garantizarle el derecho a una estabilidad laboral, provocaba mayores obstáculos para lograr resarcir los efectos derivados del despido injustificado del que fueron objeto.

101. Así pues, en la indicada contradicción de criterios 218/2021 se consideró que conforme a nuestra legislación y a pesar de las jurisprudencias temáticas existentes (es decir, no específicas dado que ninguna abordaba desde la óptica detallada el ofrecimiento de trabajo), debía respetarse el derecho de la persona trabajadora a optar por cualquiera de las acciones que tiene frente a un despido injustificado y, conforme a lo demandado, considerar cuál fue la voluntad del trabajador con independencia de que la parte patronal le ofreciera el empleo.

102. Por tanto, se concluyó que debía estimarse que en los casos en los cuales se demandara la indemnización constitucional, se ofreciera el trabajo y la parte trabajadora rechazara esa oferta, resultaba irrelevante que las Juntas realizaran la calificación del ofrecimiento de trabajo a fin de fijar las cargas probatorias pues debía prevalecer la voluntad del trabajador respecto de su pretensión inicial –pago de indemnización– frente a la oferta conciliatoria realizada.

103. De forma adicional, se especificó que dicha conclusión no resultaba contraria a la expresada en la jurisprudencia de esta Sala, de rubro: "OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. SI ES ACEPTADO POR EL TRABAJADOR QUE EJERCIÓ LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y SE EFECTÚA LA REINSTALACIÓN POR LA JUNTA, DEBE ABSOLVERSE DEL PAGO DE DICHA INDEMNIZACIÓN Y DEL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD, QUEDANDO LIMITADA LA LITIS A DECIDIR SOBRE LA EXISTENCIA DEL DESPIDO.", pues si bien en ella se aceptó la posibilidad de que el trabajador modificara la acción cuando reclamara la indemnización constitucional a partir, precisamente, de la manifestación favorable en el ofrecimiento de trabajo; sin embargo, no se analizó el actuar de las Juntas cuando el trabajador rechazara esa oferta de empleo, res-



pecto de lo cual no era dable realizar alguna calificación al considerarse que ante esa negativa debe prevalecer la acción principal ejercida.

104. Como es posible apreciar, esta Segunda Sala en la ejecutoria descrita ya dilucidó la falta de existencia de un criterio que se opusiera al expresado en la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), por lo que resulta importante establecer que a pesar de que múltiples órganos jurisdiccionales no realizaban la distinción precisada con motivo de la acción ejercida frente a un despido injustificado, cuando el empleador ofrecía el trabajo y la parte trabajadora lo rechazaba –de manera expresa o implícita–, ello no constituye motivo suficiente para considerar la existencia de una doctrina jurisprudencial específica sobre dicho tópico.

105. Ello, toda vez que esa falta de distinción era generada por la interpretación que de los pronunciamientos emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realizaban los citados órganos jurisdiccionales, en uso de arbitrio judicial; sin embargo, tal proceder no constituye una razón suficiente para considerar la existencia de una jurisprudencia aplicable directamente al ofrecimiento de trabajo ocurrido en el supuesto analizado en la presente ejecutoria.

106. Por otra parte, también se hace notar que el segundo elemento establecido en la jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.) **tampoco se encuentra cumplido**, ya que al tomar en cuenta el análisis realizado previamente, en el cual se concluyó que no existía una jurisprudencia directamente aplicable al supuesto analizado en el presente asunto, es claro que el elemento en estudio no se acredita pues si no existía una jurisprudencia previa que pudiera ser superada, modificada o abandonada, es inconcuso que el entendimiento jurídico de la figura del ofrecimiento de trabajo, en las condiciones referidas previamente, fue realizada por primera vez por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de criterios 218/2021.

107. Finalmente, se considera relevante precisar que, la aplicación del criterio jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.) a juicios laborales iniciados con anterioridad al trece de diciembre de dos mil veintiuno **no impacta la seguridad jurídica de los justiciables**, pues el hecho de que los patrones tuvieran la **expectativa** de que al ofrecer el trabajo en un juicio laboral donde se les demandaba el despido injustificado, les generaría el beneficio de revertir la carga de



la prueba a cargo del trabajador no es razón suficiente para decir que contaban con la certeza de que así sucedería, ya que además de que debían demostrar en juicio que dicha oferta se realizaba de buena fe, lo cierto es que únicamente contaban con una posibilidad contingente de que así sucediera, lo cual dependía de múltiples factores jurídicos y fácticos que debían actualizarse para que dicho propósito se materializara en su favor.

108. De ahí que no pueda afirmarse categóricamente que el criterio que se adopta en la presente sentencia impactará la seguridad jurídica de los patrones que, como estrategia procesal, optaron por realizar el ofrecimiento de trabajo, ya que únicamente contaban con la *esperanza* de que la reversión de la carga de la prueba en cuanto al despido podría realizarse a cargo del trabajador y en su beneficio, además que de considerarlo así se frustraría también la finalidad de un derecho social en la instancia laboral pues, tal como se expresó al resolver la contradicción de criterios 218/2021, en este tipo de casos lo que se pretende es que prevalezca la posibilidad del operario de optar por la mejor forma de resarcir la consecuencia del despido alegado; que en el caso representa la indemnización constitucional.

109. En ese sentido, rechazada la oferta de trabajo por la parte trabajadora, no existirá razón alguna para detonar una consecuencia procesal que pueda operar en contra del derecho que mantiene la actora con motivo el rompimiento de la relación de trabajo alegada, con lo cual se pretendió igualar el desequilibrio procesal entre las partes –base fundamental del derecho del trabajo–, así como evitar que se continuara con una práctica común en el ámbito laboral, en donde no obstante que se hubiera reclamado la indemnización constitucional, la parte empleadora acudía a la figura del ofrecimiento de trabajo, regularmente con el fin de evadir la carga probatoria y limitar el pago de los salarios caídos, pero no con la verdadera finalidad de que la relación de trabajo continuara.

110. En mérito de lo anterior, al quedar demostrado que no se encuentran satisfechos los requisitos establecidos en la jurisprudencia de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.", esta Segunda Sala llega a la conclusión de que la aplicación del diverso



criterio jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.),³⁰ a los juicios laborales iniciados con anterioridad al trece de diciembre de dos mil veintiuno (fecha en la que se consideró obligatorio el citado criterio), **no vulnera el principio de irretroactividad de la jurisprudencia** previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, al no existir un criterio jurisprudencial previo que estableciera un entendimiento diferente respecto de la relevancia de la calificación de la oferta de trabajo, cuando se ejercita la acción de indemnización constitucional con motivo de un despido injustificado y no así la de reinstalación en el empleo, ni mucho menos se impactara de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

111. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. LA APLICACIÓN DE LA TESIS 2a./J. 33/2021 (11a.) PARA LA RESOLUCIÓN DE JUICIOS LABORALES INICIADOS CON ANTERIORIDAD AL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 NO VULNERA ESE PRINCIPIO, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA QUE PUDIERA SER SUPERADA, MODIFICADA O ABANDONADA NI AFECTARSE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS JUSTICIABLES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a decisiones contradictorias al analizar si la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), de esta Segunda Sala, para la resolución de juicios laborales iniciados con anterioridad a la fecha en que dicha tesis se considera de aplicación obligatoria (13 de diciembre de 2021), cuando la acción intentada sea la de indemnización constitucional y la parte trabajadora rechaza la oferta de trabajo que realiza el empleador, puede considerarse violatoria del principio de

³⁰ De rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO."



irretroactividad de la jurisprudencia previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la aplicación del criterio jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.), de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.", para la resolución de juicios laborales iniciados con anterioridad al 13 de diciembre de 2021, no vulnera el principio de irretroactividad de la jurisprudencia.

Justificación: De conformidad con la diversa jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.", esta Segunda Sala estableció que para considerar que la aplicación de la jurisprudencia vulnera el principio de irretroactividad, se deben presentar tres elementos: I) al inicio de un juicio o procedimiento debe existir una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; II) antes de emitir la resolución jurisdiccional, se emite jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, III) la aplicación del nuevo criterio impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. En ese sentido, al no existir un criterio jurisprudencial previo que estableciera un entendimiento diferente respecto de la relevancia de la calificación de la oferta de trabajo, cuando se ejercita la acción de indemnización constitucional con motivo de un despido injustificado, es inconcuso que no se da la aplicación retroactiva de la jurisprudencia indicada, en tanto que de dicha hipótesis jurídica no existía un criterio jurisprudencial previo; en ese orden de ideas, es claro que el segundo requisito no se acredita al no existir una jurisprudencia anterior que pudiera ser superada, modificada o abandonada. Asimismo, tampoco se considera que la aplicación de la indicada jurisprudencia impacte la seguridad jurídica de los justiciables, pues el hecho de que los patrones tuvieran la expectativa de que al ofrecer el trabajo se revertiría la carga de la prueba, no es razón suficiente para decir que contaban con



la certeza de que así sucedería, ya que además de que debían demostrar que dicha oferta se realizaba de buena fe, únicamente contaban con una posibilidad contingente de que así sucediera, lo cual dependía de múltiples factores jurídicos y fácticos que debían actualizarse.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de criterios con relación al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala.

CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Trans-



parencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.), 2a./J. 199/2016 (10a.), P./J. 2/2018 (10a.), 2a./J. 47/2019 (10a.), 2a./J. 118/2019 (10a.) y 2a./J. 33/2021 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas, 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas y 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas, respectivamente.

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

IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. LA APLICACIÓN DE LA TESIS 2a./J. 33/2021 (11a.) PARA LA RESOLUCIÓN DE JUICIOS LABORALES INICIADOS CON ANTERIORIDAD AL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 NO VULNERA ESE PRINCIPIO, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA QUE PUDIERA SER SUPERADA, MODIFICADA O ABANDONADA NI AFECTARSE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS JUSTICIABLES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a decisiones contradictorias al analizar si la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.), de esta Segunda Sala, para la resolución de juicios laborales iniciados con anterioridad a la fecha en que dicha tesis se considera de aplicación obligatoria (13 de diciembre de 2021), cuando la acción intentada sea la de indemnización constitucional y la parte trabajadora rechaza la oferta de trabajo que realiza el empleador, puede considerarse violatoria del principio de irretroactividad de la jurisprudencia previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la aplicación del criterio jurisprudencial 2a./J. 33/2021 (11a.), de rubro: "CALIFICACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO. RESULTA IRRELEVANTE CUANDO LA ACCIÓN INTENTADA SEA LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE TRABAJADORA RECHACE LA OFERTA DE TRABAJO.", para la resolución de juicios laborales iniciados con anterioridad al 13 de diciembre de 2021, no vulnera el principio de irretroactividad de la jurisprudencia.

Justificación: De conformidad con la diversa jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.", esta Segunda Sala estableció que para considerar que la aplicación de la jurisprudencia vulnera el principio de irretroactividad, se deben presentar tres elementos: I) al inicio de un juicio o procedimiento debe existir una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; II) antes de emitir la resolución jurisdiccional, se emite jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y, III) la aplicación del nuevo criterio impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. En ese sentido, al no existir un criterio jurisprudencial previo que estableciera un entendimiento diferente respecto de la relevancia de la calificación de la oferta de trabajo, cuando se ejercita la acción de indemnización constitucional con motivo de un despido injustificado, es inconcuso que no se da la aplicación retroactiva de la jurisprudencia indicada, en tanto que de dicha hipótesis jurídica no existía un criterio jurisprudencial previo; en ese orden de ideas, es claro que el segundo requisito no se acredita al no existir una jurisprudencia anterior que pudiera ser superada, modificada o abandonada. Asimismo, tampoco se considera que la aplicación de la indicada jurisprudencia impacte la seguridad jurídica de los justiciables, pues el hecho de que los patrones tuvieran la expectativa de que al ofrecer el trabajo se revertiría la carga de la prueba, no es razón suficiente para decir que contaban con la certeza de que así sucedería, ya que además de que debían demostrar que dicha oferta se realizaba de buena fe, únicamente contaban con una posibilidad contingente



de que así sucediera, lo cual dependía de múltiples factores jurídicos y fácticos que debían actualizarse.

2a./J. 5/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 98/2022. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, Décimo en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Tercero del Trigésimo Circuito, Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito y el Primero en Materia de Trabajo del Décimo Circuito. 7 de diciembre de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Loretta Ortiz Ahlf. Secretaria: Lizbeth Berenice Montealegre Ramírez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 915/2021, el sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 7/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 286/2021, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver los amparos directos 596/2021 y 476/2021.

Tesis de jurisprudencia 5/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (11a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1497, con número de registro digital: 2023931.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 464, con número de registro digital: 2013494.

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



NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS. LA ELECCIÓN DE ESA VÍA EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA PARTE QUEJOSA O TERCERA INTERESADA (PARTICULAR) IMPLICA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL REALICE ÚNICAMENTE AQUELLAS QUE TIENEN CARÁCTER PERSONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 361/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PRIMERO EN MATERIA PENAL, AMBOS DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE ENERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4-5
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5-18
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	18-22
V.	Estudio de fondo	El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la elección de la notificación vía electrónica en el juicio de amparo, sustituye a todas las demás formas de comunicación o únicamente a las de carácter personal.	23-41



VI.	Criterio que debe prevalecer	Se define el criterio que debe prevalecer como obligatorio.	41-42
VII.	Decisión	<p>PRIMERO. Existe la contradicción denunciada.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	42-43

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la elección de la notificación vía electrónica en el juicio de amparo, sustituye a todas las demás formas de notificación o únicamente a las de carácter personal.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito registrado el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco José Ibáñez y Rivero, promovente en uno de los criterios contendientes, denunció la posible contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente



de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021; en contra de lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 41/2018.

2. Trámite de la denuncia. Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil veintidós el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **361/2021**; asimismo, instruyó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que remitiera únicamente por conducto del MINTERSCJN, la versión digitalizada del proveído en el que informe si el criterio sustentado en el incidente de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021 de su índice, se encuentra vigente; asimismo, solicitó a la presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, remitiera únicamente por el medio previamente mencionado, la versión digitalizada del original o, en su caso, copias certificadas de la ejecutoria de su índice, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en el recurso de queja 41/2018, se encuentra vigente o señalaran las razones que sustenten que su postura fue superada o abandonada.

3. En el mismo acuerdo se ordenó turnar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su resolución.

4. Finalmente, por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de Justicia ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

I. Competencia

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto,¹

¹ **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. ...



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225² y 226, fracción II,³ de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁵ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en atención a que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados y para su resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno.

II. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, 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 el criterio que deberá prevalecer.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales 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."

² **Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos Regionales o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

³ **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

⁴ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

(Reformada, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

⁵ **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

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

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

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



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II,⁶ de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por Francisco José Ibáñez y Rivero, quejoso y promovente en el incidente de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

III. Criterios denunciados

7. Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados que se denunciaron como contradictorias.

• **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el incidente de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021, en sesión de quince de diciembre de dos mil veintiuno.

8. El veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, Francisco José Ibáñez y Rivero, por propio derecho y en representación de la sucesión de Adela Ibáñez Zavala, promovió incidente de nulidad de notificaciones por considerar que se debía reponer el procedimiento, al considerar que todas las actuaciones que obraban en autos se le debieron comunicar electrónicamente.

9. La parte incidentista adujo que a pesar de solicitar se le notificaran de manera electrónica todas las actuaciones, *de entre los doce acuerdos dictados en el expediente del recurso de revisión*, ninguno se le comunicó por esa vía.

⁶ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por 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."



10. El órgano colegiado, al resolver el incidente de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021, determinó declararlo infundado, en virtud de las siguientes conclusiones:

- Definió que los argumentos de la parte promovente se encontraban examinados a demostrar que al haber solicitado que las notificaciones se llevaran a cabo de manera electrónica, todos los autos dictados en el recurso de revisión se le debieron comunicar de dicha forma, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo.

- Consideró pertinente tener presente lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 439/2018,⁷ donde si bien el aspecto a dilucidar consistió en determinar el momento en que se entiende realizada la notificación electrónica, lo cierto es que el Alto Tribunal interpretó los preceptos que regulan la forma de comunicación vía electrónica y dio noticia de los aspectos relevantes en cuanto a su regulación, como se describe:

- La Segunda Sala explicó que las notificaciones judiciales son los actos jurídicos a través de los cuales se comunica legalmente a una persona una determinación adoptada por el Juez, con la finalidad de que ejerza oportunamente el derecho de audiencia y, de ser el caso, la defensa pertinente.

- Además, sostuvo que derivado de las reformas constitucionales en materia de amparo, el tres de abril de dos mil trece, entró en vigor la Ley de Amparo vigente, que reconoció los avances tecnológicos y, en el artículo 3o., se estableció la posibilidad de utilizar la **firma electrónica** como mecanismo para promover en el juicio de amparo.

⁷ De la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 2247, registro digital: 2020082, de rubro: "NOTIFICACIONES REALIZADAS POR VÍA ELECTRÓNICA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO EL QUEJOSO O EL TERCERO INTERESADO NO INGRESA AL SISTEMA ELECTRÓNICO DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE DOS DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A AQUEL EN QUE EL ÓRGANO DE AMPARO ENVIÓ LA DETERMINACIÓN CORRESPONDIENTE, SE ENTIENDEN HECHAS Y SURTEN SUS EFECTOS EN EL PRIMER INSTANTE DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL VENCIMIENTO DE ESE PLAZO."



- Por cuanto hace a las notificaciones, indicó que en los artículos 24 a 32 de la Ley de Amparo se establecieron diversas reglas, entre las que se encuentran las consistentes en que se deben realizar a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente al en que se dictó la determinación a comunicar; las notificaciones personales se harán en los casos previstos en el artículo 26, fracción I, de la propia ley; en las fracciones II y III del citado artículo, se reconocieron las notificaciones por oficio y por estrados y, en la fracción IV, se agregó la posibilidad de realizar notificaciones por medios electrónicos, a condición de que el promovente tenga firma electrónica.

- En la citada contradicción de tesis se explicó que de la exposición de motivos de la Ley de Amparo vigente, se desprende que para introducir tanto la firma electrónica como las notificaciones por vía electrónica, el legislador tuvo en consideración lo sucedido con motivo de la gran cantidad de amparos promovidos contra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, para facilitar el acceso a la impartición de justicia en forma rápida, se consideró que a petición del interesado, se puedan utilizar medios más rápidos para la promoción, sustanciación y tramitación del juicio de amparo, como las plataformas electrónicas.

- Es decir, el legislador consideró que para acceder a los medios electrónicos, sería el propio promovente quien decidiría si los utiliza o no, pues no se trata de un mecanismo obligatorio.

- Determinó que conforme a la Ley de Amparo en vigor, **las notificaciones personales** al quejoso o al tercero interesado se pueden realizar de dos maneras distintas, a saber: **de forma escrita o bien por medios electrónicos**.

- Finalmente, se estableció que el momento para precisar la forma en que una determinación debe ser notificada a los interesados, en el acuerdo, proveído, resolución o sentencia correspondiente, pues desde ese momento el órgano de amparo está en aptitud de establecer si considera necesario notificar tal determinación mediante una forma especial, según las circunstancias del caso y el contenido propio de la actuación a comunicar.

- A partir de lo explicado por la Segunda Sala, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, determinó que la finalidad



de establecer la notificación por vía electrónica en el artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo, es que las comunicaciones personales se realicen de esa forma si lo solicita el interesado, para agilizar la tramitación del juicio.

- Es decir, estimó que la ley de la materia no establece en el artículo mencionado que la notificación electrónica deba sustituir toda clase de comunicación en el juicio de amparo, ni, específicamente, las que conforme a la ley se llevan a cabo por lista, ya que corresponde al órgano de amparo establecer la forma en que se debe comunicar una determinación, según las circunstancias del caso y el contenido propio de la actuación de que se trate.

- Por ende, determinó que las notificaciones por vía electrónica son una opción para realizar las personales que tradicionalmente se llevaban a cabo de manera impresa, o, por escrito.

- Señaló que de acuerdo con el artículo 26, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, **el órgano jurisdiccional únicamente estará obligado a notificar por vía electrónica** al interesado los proveídos y determinaciones que deba conocer personalmente, es decir, los que se encuentren dentro de alguno de los supuestos previstos en los incisos a) al I) del artículo 26, fracción I, de la Ley de Amparo; mientras que los restantes, serán por lista, conforme a la diversa fracción III del citado artículo 26.

- Además, precisó que en términos del artículo 57, párrafos tercero y cuarto, 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*, el proveído que acuerde favorablemente la solicitud de notificar electrónicamente se comunicará por la vía que corresponda.

- Lo anterior en la inteligencia que las siguientes determinaciones jurisdiccionales se notificarán a la parte respectiva vía electrónica, en tanto no revoque su solicitud. Además, las realizadas por la vía tradicional, antes de la aprobación por vía electrónica, derivada de la solicitud correspondiente, **se tendrán por válidas**.



- Preciso que la solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la voluntad y consentimiento necesarios para consultar el expediente electrónico respectivo.

- Finalmente, concluyó que no asistía razón a la parte quejosa al afirmar que se debía reponer el procedimiento con la finalidad de que las notificaciones de todos los autos dictados en el recurso de revisión se hicieran por medios electrónicos.

- En consecuencia, argumentó que no era aplicable la tesis aislada I.1o.P.34 K (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro: "NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL JUICIO DE AMPARO. SUSTITUYEN A CUALQUIERA DE LAS EFECTUADAS POR LAS VÍAS TRADICIONALES (PERSONALES, MEDIANTE OFICIO Y POR LISTA), POR LO QUE EL ÓRGANO DE AMPARO DEBE PRACTICAR TODA CLASE DE COMUNICACIÓN CON LA PARTE QUE ASÍ LO DESIGNE, ÚNICAMENTE POR ESE MEDIO.", pues atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal en relación con la finalidad de incluir las notificaciones electrónicas en la Ley de Amparo vigente, no se comparte el criterio que se deba sustituir a cualquiera de las que se realicen por las vías tradicionales; específicamente, las que se deben realizar por lista.

• **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 41/2018, en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, en lo que al caso interesa, manifestó:

11. Una persona promovió juicio de amparo en contra del acuerdo mediante el cual se decretó el aseguramiento ministerial de un bien inmueble, así como la colocación de sellos de aseguramiento.

12. En el escrito de demanda de amparo, la quejosa solicitó al Juez en turno que autorizara a diversas personas, en términos de lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Amparo. Asimismo, con fundamento en lo establecido en el artículo 3o. de la Ley de Amparo y las disposiciones del Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, pidió que se autorizara a un usuario para ingresar, consultar y recibir notificaciones en línea del expediente electrónico.



13. Por lo anterior, el veintinueve y treinta de enero de dos mil dieciocho, el Juez del conocimiento emitió acuerdos mediante los cuales autorizó que las notificaciones se practicaran por la vía electrónica.

14. El veinte de febrero de dos mil dieciocho, **el Juez Federal emitió acuerdo**, en el que ordenó mantener en sigilo las constancias remitidas en el informe justificado rendido por la autoridad responsable, agente del Ministerio Público, titular de la Unidad de Investigación Uno Sin Detenido, de la Agencia "C" de la Fiscalía Desconcentrada en Investigación de Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, por contener información confidencial con carácter de reservada.

15. Contra esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja. Al resolverlo, el órgano colegiado realizó un estudio exhaustivo en el considerando relativo a la oportunidad, conforme a las siguientes consideraciones:

- En principio, manifestó que de la revisión de autos se desprendería que las partes del juicio de amparo fueron notificadas de ese proveído por medio de lista el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, pero también observó que el autorizado de la parte quejosa fue notificado, en esa misma fecha, por vía electrónica.

- En ese escenario, como preámbulo el Tribunal Colegiado señaló que conforme al artículo 26 de la Ley de Amparo, existen 4 vías para notificar los autos: **a) personal, b) oficio, c) lista y d) vía electrónica**.

- Manifestó que de conformidad al aludido precepto legal, cada una de estas cuatro vías de notificación están expeditas para ser empleadas en situaciones jurídicas concretas, incluso, para partes procesales en particular, como por ejemplo, la indicada en el inciso **a)**, se efectúa únicamente hacia la parte quejosa y tercero interesada –salvo en los casos que tenga la calidad de autoridad–, o bien, la referida en el inciso **b)** está dirigida para ser utilizada sólo cuando se trata de la autoridad responsable o la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado, entre otros casos.

- Sin embargo, las notificaciones **a)** y **b)** están edificadas para fungir como comunicaciones físicas y de índole personal entre el órgano de amparo y la parte



procesal a la que se desea notificar el acuerdo o resolución de que se trate; mientras que la notificación señalada en el inciso **c)**, se emplea en todos aquellos casos en que no sea necesario que se comunique personalmente el auto o determinación que corresponda, a través de una lista que se publique en el local del órgano jurisdiccional, en lugar visible y de fácil acceso, así como en el portal de Internet del Poder Judicial de la Federación; esto, pues es indudable que no todos los pronunciamientos que se emiten durante la tramitación y sustanciación del juicio de amparo, conllevan que sean notificadas personalmente las partes.

- De ese modo, determinó que las notificaciones **a)**, **b)** y **c)** resultan ser las vías "**tradicionales**" en las que se practican las notificaciones en un juicio de amparo, pues se comprende que si el órgano jurisdiccional pretende notificar personalmente una determinación a alguna de las partes, ya sea por previsión de ley o porque lo estima necesario, dependiendo de la parte procesal de que se trate, empleará alguna de las vías de notificación **a)** y **b)**, es decir, en forma personal o por medio de oficio; pero si considera que no es necesario que la comunicación respectiva se haga en ese sentido, el auto o resolución deberá ser notificada como lo dice el inciso **c)**, o sea, por medio de lista, pues no puede haber proveído alguno que carezca de publicidad.

- Por su parte, la notificación citada en el inciso **d)**, es decir, la referente a la **vía electrónica** (figura jurídica que la Ley de Amparo en vigor introdujo para el juicio de control constitucional), constituye un medio "**especial**" a través del cual las partes que así lo soliciten, se hacen sabedores de los acuerdos o resoluciones que se dicten en el controvertido constitucional, siendo que salvo en situaciones específicas, **la notificación electrónica sustituye a las indicadas como vías "tradicionales"** (o sea, la notificación personal, por oficio y por lista), debiendo practicar el órgano de amparo toda clase de comunicación con la parte que así lo designe, a través de ese medio.

- Sostuvo que esto se desprende del texto del artículo 30 de la Ley de Amparo, donde se reglamenta la manera en que se deben llevar a cabo las notificaciones electrónicas, tanto para quienes tienen el carácter de autoridades –ya sea responsables o como terceros interesados–, o bien, a los particulares que fungen con la calidad de quejosos o de terceros interesados. En ambos casos, se dispone que la parte que escoja este instrumento como vía de notificación,



debe ingresar diariamente al "*portal de servicios en línea*" del Poder Judicial de la Federación.

- De lo anterior, llegó a la convicción que cuando una de las partes escoge que se le notifiquen electrónicamente las actuaciones emanadas del juicio, lo conducente es que se le practiquen todas sus notificaciones a través de esa vía, incluso las de carácter no personal, salvo en los casos que el órgano de amparo atendiendo a la naturaleza del acto, estime que deban efectuarse por el actuario a través de otro método.

- Ello, pues la ley de la materia instruye a que las partes que elijan dicho modo de notificación, deban estar permanentemente al pendiente del expediente electrónico, a fin de que estén oportunamente enteradas de los pronunciamientos que se decreten en el mismo (tanto los de carácter personal como los no personales), siendo que ni la Ley de Amparo ni el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se regula lo conducente al "*portal de servicios en línea*" del Poder Judicial de la Federación, prevén alguna disposición que indique que la notificación electrónica deba emplearse única y exclusivamente respecto de proveídos o determinaciones que deben hacerse del **conocimiento personal** de la parte procesal que se trate, mientras que el resto (o sea, las de no carácter personal) deban efectuarse por otra vía, como por ejemplo, **por medio de lista; ni tampoco** en los referidos ordenamientos jurídicos existe dispositivo que señale que la notificación electrónica deba duplicarse o estar a la par de cualquiera de las vías "tradicionales".

- Esto es así, pues la notificación electrónica constituye un mecanismo de carácter digital que es adoptado de manera libre y voluntaria por las partes que conforman al juicio de amparo, con el fin de que puedan tener conocimiento y consulta de manera más pronta, rápida, ágil e inmediata, de todas y cada una de las determinaciones que en aquél se lleguen a emitir, sin soslayar que es una vía que representa la utilización de menos recursos humanos, materiales y hasta logísticos del órgano jurisdiccional para llevar a cabo la diligencia de notificación.

- Aspecto que guarda sentido con la "exposición de motivos" que dio origen a la Ley de Amparo vigente, en la que el legislador optó por instaurar la **vía**



electrónica como otro camino para la práctica de notificaciones en el juicio de amparo, con el objetivo de simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional, otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.

- Por tanto, cada una de las vías de notificación explicadas, se encuentran expeditas para ser empleadas en situaciones jurídicas concretas, incluso, para partes procesales en particular; siendo que este último aspecto tiene directa repercusión respecto a la manera en que dicha notificación **surtirá sus efectos.**

- Así es, de acuerdo a lo que se dispone en el numeral 31 de la Ley de Amparo, en tratándose de las notificaciones que este órgano colegiado se ha permitido denominar como "**tradicionales**" (las personales, por oficio y por lista), las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, surtirán sus efectos desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas; para las demás partes que integran a la litis constitucional, surtirán sus efectos desde el día siguiente al que se realice la notificación que se trate.

- En cambio, en tratándose de la notificación "especial", es decir, **la electrónica**, para que surta sus efectos no depende respecto de a quién o a cuál de las partes se efectúa la notificación respectiva, sino que de acuerdo al aludido normativo de la ley reglamentaria invocada, ello ocurre a partir de cuando se genera la constancia de la consulta realizada, es decir, cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

- Entonces, con base en esos razonamientos, el órgano colegiado concluyó que la notificación por medio de lista y la electrónica que en el caso se llegaron a realizar respecto al acuerdo impugnado de veinte de febrero de dos mil



dieciocho, aluden a dos vías distintas de comunicación de las resoluciones y autos que se dictan en el juicio de amparo.

• Por lo que ante ese contexto, resultaba importante advertir cuál fue la vía de notificación que la parte quejosa designó en el sumario para tal fin y, de ese modo, indicar cuál de dichas notificaciones es la que debe servir de **parámetro para computar el plazo** que tuvo la parte quejosa para interponer el presente medio de impugnación, pues aunque ambas se practicaron en la misma data, lo cierto es que conforme a la manera en que surten efectos cada una de ellas, tal circunstancia trascendía en la oportunidad de la presentación del recurso.

16. De las anteriores consideraciones surgió la tesis aislada I.1o.P.34 K (10a.), de rubro:

"NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL JUICIO DE AMPARO. SUSTITUYEN A CUALQUIERA DE LAS EFECTUADAS POR LAS VÍAS TRADICIONALES (PERSONALES, MEDIANTE OFICIO Y POR LISTA), POR LO QUE EL ÓRGANO DE AMPARO DEBE PRACTICAR TODA CLASE DE COMUNICACIÓN CON LA PARTE QUE ASÍ LO DESIGNE, ÚNICAMENTE POR ESE MEDIO."⁸

IV. Existencia de la contradicción

17. El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia:

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

⁸ Tesis I.1o.P.34 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2364, registro digital: 2017924.



DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁹

18. También, debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁰

19. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de tesis 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 respecto a la resolución de la controversia planteada.

20. 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.

⁹ Tesis: P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

¹⁰ Tesis: P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



21. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque 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 órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

22. 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 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."¹¹

23. De la síntesis realizada se sigue que a pesar de las circunstancias particulares de cada uno de los criterios contendientes, sí existe contradicción puesto que en los fallos reseñados se analizó lo relativo a si la elección de la notificación vía electrónica dentro del juicio de amparo, por la parte quejosa o tercero interesado, sustituye toda clase de comunicaciones, específicamente las de carácter personal y por lista; o únicamente se traduce en una opción para las notificaciones de carácter personal, llegando a resultados discrepantes.

24. Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, analizó el incidente de nulidad de notificaciones derivado de un amparo en revisión, donde se solicitaba la reposición del procedimiento en virtud

¹¹ Tesis 2a./J. 94/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



de que la parte quejosa adujo que no se le practicaron todas las notificaciones por la vía electrónica, como así lo había solicitado.

25. Para su estudio, el órgano colegiado se apoyó en las consideraciones que esta Segunda Sala sostuvo al resolver la contradicción de tesis 439/2018¹² y del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, concluyendo que previa solicitud del interesado, únicamente las notificaciones personales se pueden realizar mediante la vía electrónica.

26. Máxime que de la Ley de Amparo no se advierte que la notificación electrónica deba sustituir toda clase de comunicaciones en el juicio de amparo.

27. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver un recurso de queja, realizó un estudio pormenorizado en el apartado de oportunidad, pues resultaba de estudio preferente para determinar si el medio de defensa era extemporáneo o no.

28. Al respecto, manifestó que la notificación electrónica constituye un medio especial a través del cual las partes que así lo soliciten, se hacen sabedoras de los acuerdos o resoluciones que se dicten en el juicio de amparo, siendo que salvo en situaciones específicas, ésta sustituye a las demás vías de notificación (tanto las de carácter personal como las no personales), debiendo practicar el órgano de amparo toda clase de comunicación con la parte que así lo designe, a través de ese medio.

29. Como se observa, las sentencias de los Tribunales Colegiados atendieron un mismo punto jurídico, consistente en el alcance que tiene la solicitud de las partes, particularmente quejosa y tercera interesada, de ser notificadas vía electrónica, llegando a resultados discrepantes, por un lado, uno de los órganos colegiados determinó que éstas sustituyen únicamente a las de carácter personal,

¹² Sentencia recaída a la contradicción de tesis 439/2018, por unanimidad de cuatro votos, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de marzo de 2019.



mientras que el otro órgano determinó que sustituyen también a las que se realizan por lista.

30. Aspecto que permite a esta Segunda Sala fijar el punto de contradicción del presente asunto, el cual consiste en dilucidar si la elección de la notificación vía electrónica en el juicio de amparo por la parte quejosa y tercera interesada (particular), sustituye únicamente a las notificaciones de carácter personal o también abarca a las que se realizan por lista.

V. Estudio de fondo

31. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes:

32. En principio, es dable precisar que notificar se define como el acto de "comunicar formalmente a su destinatario un acto procesal o una resolución administrativa o judicial".¹³

33. En la doctrina judicial existen autores que definen la notificación como el acto mediante el cual se pone en conocimiento de las partes, o de los terceros, el contenido de una resolución judicial.¹⁴

34. Bajo esta línea, es conveniente señalar que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 439/2018,¹⁵ definió a las notificaciones judiciales como actos jurídicos a través de los cuales se comunica legalmente a una persona sobre una determinación adoptada por el Juez con motivo del juicio sustanciado ante éste, con la finalidad de hacer del conocimiento del destinatario el contenido de esa determinación, con el objeto de que pueda ejercer en forma debida y oportuna el derecho de audiencia y, de ser el caso, ejercer la defensa pertinente.

¹³ Definición de la Real Academia Española, visible en <https://dpej.rae.es/lema/notificar>

¹⁴ Perrot, Abeledo. *Diccionario Jurídico*. Tomo II, página 587.

¹⁵ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 439/2018 por unanimidad de cuatro votos, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de marzo de 2019. Párrafos 39 y 40.



35. En ese asunto se describió que las notificaciones pueden ser de diversos tipos (personales, por correo, por estrados, por edictos, por instructivo, etcétera); incluso, por años la forma común de realizar notificaciones judiciales fue la **escrita** por ser un medio a través del cual se genera seguridad jurídica en cuanto a la realización del acto tanto para las partes como para el propio órgano. Al respecto, el artículo 3o. de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece obligaba a que todas las promociones en ese juicio se realizaran por escrito (salvo las hechas en audiencia, notificaciones y ciertas comparecencias). En contraparte, atento a lo establecido en el artículo 16 constitucional, las actuaciones judiciales debían obrar por escrito; de ahí que las notificaciones en el amparo tuvieran esa forma.

36. Sin embargo, como resultado de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos de seis y diez de junio de dos mil once, el tres de abril de dos mil trece entró en vigor una nueva Ley de Amparo que reconoció los avances tecnológicos del momento, para lo cual, en su artículo 3o.,¹⁶ estableció la posibilidad de utilizar la firma electrónica como un mecanismo para realizar promociones en el juicio de amparo, en aras de facilitar el acceso a la impartición de justicia en forma rápida.

37. En la exposición de motivos de ese ordenamiento se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

¹⁶ "Artículo 3o. En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna. Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes. ..."



"... uno de los ejemplos de las nuevas exigencias en torno a la impartición de justicia es el caso del alto número de demandas recibidas con motivo de la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de las recibidas en contra del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU).

"Por lo que respecta a la Ley del ISSSTE, durante 2007 se recibieron aproximadamente 169,000 demandas de amparo, mientras que en contra de la aplicación del IETU fue un aproximado de 30,172.

"La presentación, seguimiento y desahogo de acciones presentadas, ha determinado la necesidad de inclusión de nuevos mecanismos para la atención de éstas, siendo indispensable el uso de tecnologías de la información para garantizar la justicia expedita a la que nos hemos referido. Estas circunstancias originaron que el Consejo de la Judicatura Federal, tomara medidas inmediatas para hacer frente a esa extraordinaria carga de trabajo.

"Lo anteriormente señalado es muestra inequívoca de la urgente necesidad de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional. Toda vez que existen experiencias de aplicación muy exitosas desde el ámbito del Poder Ejecutivo Federal en el ámbito de la firma electrónica y una plena conciencia y permanente labor del Poder Judicial de la Federación en actualizar sus formas de impartición de justicia, es que hemos incluido como un punto fundamental de la presente iniciativa, la modernización en el trámite de los juicios de amparo a través de la firma electrónica.

"Además, con esta propuesta de reformas y adiciones, se otorgará mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales ya que incorpora al texto de la nueva Ley de Amparo, la regulación del mecanismo de firma electrónica, así como otros temas que coadyuvan en la agilidad del procedimiento y a la participación de las autoridades responsables de promulgación y publicación, en tratándose de amparo contra normas generales.



"La presente iniciativa propone establecer que en los juicios de amparo todas las promociones puedan hacerse por escrito, o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, entendida ésta como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, **como opción** para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y **notificaciones oficiales** relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

"...

"Se señala que las resoluciones deben ser notificadas a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente al en que se hubiesen pronunciado y se asentará la razón que corresponda inmediatamente después de dicha resolución. **Sin embargo, se adiciona que las notificaciones podrán realizarse por vía electrónica a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica.**

"En cuanto a las notificaciones por lista se establece que se fijará a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución en lugar visible y de fácil acceso, así como en el portal de Internet del Poder Judicial de la Federación. Debe destacarse que en caso de que alguna de las partes del juicio, no se presentaren a oír la notificación personal, o no hubiesen generado la constancia electrónica de la consulta de los expedientes respectivos, en tratándose de que las partes cuenten con la firma electrónica, se tendrá por hecha.

"Además, se prevén las notificaciones electrónicas, siempre que las partes así lo hayan solicitado expresamente.

"Las partes que cuenten con firma electrónica les será generada una constancia de la consulta realizada, misma que acreditará que el usuario se hizo sabedor de una determinación judicial, la que por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por la otra, hará una impresión que agregará al expediente físico correspondiente como constancia de notificación para que surta todos los efectos legales correspondientes.



"...

"En este orden de ideas, **también se establece la obligatoriedad para las autoridades responsables que cuenten con la firma electrónica, de ingresar al sistema de información electrónica todos los días, a fin de obtener su constancia de consulta electrónica respectiva en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado**, salvo las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión que será en el plazo de veinticuatro horas. Se entiende generada la constancia de consulta electrónica cuando el sistema de información electrónico produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

"La iniciativa también establece medidas para evitar que la autoridad responsable, o bien, el quejoso o tercero perjudicado se abstengan de ingresar al sistema con el fin de no generar la constancia de consulta, para lo cual se propone facultar al órgano jurisdiccional para tener por hecha la notificación en esos casos, o bien, en asuntos que por su especial naturaleza así lo requieran, ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores. ..."

38. De lo transcrito se conoce que para introducir en la Ley de Amparo, tanto la firma electrónica como las notificaciones hechas por vía electrónica, el legislador consideró que en aras de facilitar el acceso a la impartición de justicia en forma rápida, se pudieran utilizar medios más rápidos para la promoción, sustanciación y tramitación del juicio de amparo, como lo son las plataformas electrónicas, a petición del interesado.

39. Esto es, el legislador consideró que para acceder a los medios electrónicos, sería el propio justiciable quien decidiría si los utiliza o no, **pues no se trata de un mecanismo obligatorio** para sustanciar el juicio de amparo, sino de una posibilidad adicional a la tradicional forma escrita utilizada en el amparo desde su creación; además, se dispuso la necesidad de acceder a través de la firma electrónica que se equipara a la firma autógrafa.



40. Consecuencia de ello, se modificó el numeral 26 de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

"I. En forma personal:

"a) Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones;

"b) La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable;

"c) Los requerimientos y prevenciones;

"d) El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento;

"e) Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional;

"f) El sobreseimiento dictado fuera de la audiencia constitucional;

"g) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental;

"h) La aclaración de sentencias ejecutorias;

"i) La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva;

"j) Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta;

"k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y



"I) Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

"II. Por oficio:

"a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;

"b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado; y,

"c) Al Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales.

"III. Por lista, en los casos no previstos en las fracciones anteriores; y,

"IV. **Por vía electrónica**, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica."

41. El precepto referido establece **cuatro vías** para realizar las notificaciones, a saber:

a) en forma personal;

b) por oficio;

c) por lista; y,

d) **por vía electrónica**, a las partes que expresamente así lo soliciten y que previamente hayan obtenido la firma electrónica.

42. Incluso, se puede advertir que cada una de esas formas de notificación atiende a particularidades propias del juicio de amparo, toda vez que las notificaciones de **carácter personal** obedecen a la necesidad de comunicar fehacien-



temente determinados actos o resoluciones de importancia y relevancia para el interés de su destinatario, tal como se desprende de los incisos a) al l) del numeral transcrito.

43. Por su parte, las notificaciones **por oficio**, aplican cuando se trata de la autoridad responsable o la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado.

44. Mientras que las notificaciones **por lista** se emplean en los casos que no se encuentran previstos para los primeros dos supuestos mencionados, a través de una lista que se publica en el local del órgano jurisdiccional, en lugar visible y de fácil acceso.

45. En lo tocante a las **notificaciones vía electrónica**, la Ley de Amparo dispone que éstas se llevan a cabo a petición de las personas interesadas, quienes previamente deben contar con la firma electrónica.

46. Como se observa, la implementación de la vía electrónica como una novedosa forma de realizar notificaciones, impuso la necesidad de crear nuevas reglas aplicables de forma particular, como se aprecia en el artículo 30 de la ley de la materia, el cual señala:

"Artículo 30. Las notificaciones por vía electrónica se sujetarán a las reglas siguientes:

"I. A los representantes de las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, así como cualesquier otra que tuviere intervención en el juicio, la primera notificación deberá hacerse por oficio impreso, en los términos precisados en el artículo 28 de esta ley y excepcionalmente a través de oficio digitalizado mediante la utilización de la firma electrónica.

"A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo anterior, cuando el domicilio se encuentre fuera del lugar del juicio, la primera notificación se hará



por correo, en pieza certificada con acuse de recibo por medio de oficio digitalizado, con la utilización de la firma electrónica.

"En todos los casos la notificación o constancia respectiva se agregará a los autos.

"Las autoridades responsables que cuenten con firma electrónica están obligadas a ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación todos los días y obtener la constancia a que se refiere la fracción III del artículo 31 de esta ley, en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado, con excepción de las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión en cuyo caso el plazo será de veinticuatro horas.

"De no generarse la constancia de consulta antes mencionada, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación y se dará por no cumplida por la autoridad responsable la resolución que contenga. Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, asentará en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores.

"En aquellos asuntos que por su especial naturaleza, las autoridades responsables consideren que pudiera alterarse su normal funcionamiento, éstas podrán solicitar al órgano jurisdiccional la ampliación del término de la consulta de los archivos contenidos en el sistema de información electrónica.

"El auto que resuelva sobre la ampliación podrá ser recurrido a través del recurso de queja en los plazos y términos establecidos para las resoluciones a las que se refiere el artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley;

II. Los quejosos o terceros interesados que cuenten con firma electrónica, están obligados a ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación todos los días y obtener la constancia a que se refiere la fracción III del artículo 31 de esta ley, en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado, con excepción de las determinaciones



dictadas en el incidente de suspensión, en cuyo caso, el plazo será de veinticuatro horas.

"De no ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación dentro de los plazos señalados, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación. Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores; y,

"III. Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el sistema, haciendo imposible el envío y la recepción de promociones dentro de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso de inmediato, por cualquier otra vía, al órgano jurisdiccional que corresponda, el que comunicará tal situación a la unidad administrativa encargada de operar el sistema. En tanto dure ese acontecimiento, se suspenderán, únicamente por ese lapso, los plazos correspondientes.

"Una vez que se haya restablecido el sistema, la unidad administrativa encargada de operar el sistema enviará un reporte al o los órganos jurisdiccionales correspondientes en el que deberá señalar la causa y el tiempo de la interrupción del sistema, para efectos del cómputo correspondiente.

"El órgano jurisdiccional que corresponda deberá notificar a las partes sobre la interrupción del sistema, haciéndoles saber el tiempo de interrupción, desde su inicio hasta su restablecimiento, así como el momento en que reinicie el cómputo de los plazos correspondientes."

47. Este precepto contiene las reglas a observar respecto de las notificaciones electrónicas, dentro de las cuales destacan las siguientes:

Respecto de las autoridades:

- Las autoridades responsables y las que tengan el carácter de terceros interesadas podrán ser notificadas por medio de oficio digitalizado mediante la utilización de la firma electrónica.



- El órgano de amparo está obligado a cargar en el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, los oficios digitalizados que contengan las determinaciones judiciales a notificar a las autoridades.

- Las autoridades que tengan firma electrónica están obligadas a ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación todos los días y, en caso de existir alguna notificación, el propio sistema generará la constancia respectiva.

- Si la autoridad de que se trate no accede al referido sistema en el plazo máximo de dos días a partir de que el órgano de amparo envió el oficio digitalizado, se tendrá por hecha la notificación respectiva. Con excepción de las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión, el plazo precisado en el punto que antecede será de veinticuatro horas.

- Si no se genera la constancia de consulta, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación y se dará por no cumplida por la autoridad responsable la resolución que contenga.

- Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario.

- En los asuntos que por su especial naturaleza, las autoridades responsables consideren que pudiera alterarse su normal funcionamiento, podrán solicitar al órgano jurisdiccional la ampliación del término de la consulta de los archivos contenidos en el sistema de información electrónica.

Respecto de los quejosos y terceros interesados:

- Aquellos que cuenten con firma electrónica y así lo estimen pertinente, podrán solicitar al órgano de amparo ser notificados por ese medio.

- De solicitarlo así, el órgano de amparo está obligado a cargar en el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, los acuerdos, determinaciones o resoluciones **que deban notificarse a los quejosos o terceros interesados.**



- Los quejosos o terceros interesados que así lo hayan solicitado, están obligados a ingresar todos los días al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y obtener la constancia de la consulta realizada a que se refiere la fracción III del artículo 31 de la Ley de Amparo.¹⁷

- A partir de que el órgano jurisdiccional la envíe al sistema, tienen un plazo de dos días para obtener la constancia respectiva del auto o resolución a notificar, con excepción de las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión, en cuyo caso, el plazo es de veinticuatro horas.

- En caso de no ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación dentro de los plazos señalados, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación.

- Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto, podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario.

48. En este punto, se considera relevante establecer la distinción existente entre la consulta al expediente electrónico¹⁸ y la solicitud de recibir notificaciones electrónicas, para ello es indispensable acudir al texto 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*

¹⁷ "Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. Las realizadas por vía electrónica cuando se genere la constancia de la consulta realizada, la cual, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por otra, hará una impresión que agregará al expediente impreso correspondiente como constancia de notificación.

"Se entiende generada la constancia cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico."

¹⁸ Definido en el artículo 2, fracción XIV, del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, como el conjunto de documentos electrónicos que coinciden integralmente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en los expedientes correspondientes a los asuntos competencia del Poder Judicial de la Federación.



Consejo, cuyo capítulo cuarto, sección tercera denominado "*Del acceso y consulta al expediente electrónico*", así como el capítulo sexto titulado "*De las notificaciones electrónicas*", disponen lo siguiente:

**"Capítulo cuarto
"Sección tercera
"Del acceso y consulta al expediente electrónico**

"Artículo 34. Cuando las personas justiciables tengan asuntos a título personal y en representación o como autorizadas de otras personas físicas o morales, al acceder al portal deberán precisar en cuál de estas calidades lo hacen. Esto permitirá que la consulta se centre en los asuntos relacionados con el carácter con que se ostenta la persona que realiza la consulta."

"Artículo 35. Las partes en un procedimiento jurisdiccional, por sí o por conducto de sus representantes legales, podrán solicitar para sí o para un tercero, acceso al expediente electrónico, para lo cual deberán proporcionar el 'nombre de usuario' utilizado por quien realiza la solicitud al registrarse en el portal y el del tercero sobre el cual se solicita la autorización. La solicitud podrá formularse por vía impresa o electrónica.

"La solicitud respectiva podrá formularse directamente por las partes o sus representantes legales, así como por las personas autorizadas en términos amplios conforme a la legislación adjetiva correspondiente, siempre que se incluya expresamente esta facultad."

"Artículo 36. Las Juezas, Jueces, Magistradas y Magistrados otorgarán a las partes, a sus representantes y a los autorizados facultados conforme al segundo párrafo del artículo precedente, que así lo soliciten, los permisos necesarios para la consulta de los expedientes electrónicos o, en su caso, la revocación de los concedidos.

"Las personas autorizadas para consultar un expediente electrónico en los asuntos de la competencia del PJF podrán descargar en sus equipos de cómputo



copia de las constancias que obren en aquél. Cuando éstas incluyan la evidencia criptográfica, se considerarán como copias certificadas electrónicamente.

"Las y los titulares verificarán si quien autoriza cuenta con la capacidad procesal necesaria. Se acordará favorablemente la solicitud únicamente respecto de quienes cumplan los requisitos respectivos, a través de una promoción electrónica o impresa. La autorización respectiva estará en todo momento condicionada a que la firma electrónica se mantenga vigente.

"La autorización se puede realizar respecto de uno o varios expedientes. En el segundo supuesto, la persona autorizada tendrá acceso al módulo de consulta de expedientes, cuyos submódulos le permitirán revisar cada expediente de manera individual, o los correspondientes a todos los asuntos en los que haya recibido la autorización respectiva, ya sea mediante una vista global o dentro de cada órgano jurisdiccional.

"Los permisos otorgados para la consulta de expedientes electrónicos y para la práctica de notificaciones se conservarán para cualquier instancia o incidente."

"Artículo 37. La autorización para acceder a los expedientes electrónicos sólo será otorgada o revocada por las y los titulares. En todo caso, se atenderá a la situación jurídica de cada usuario en los asuntos en los que se solicite, de conformidad con su capacidad procesal y la vigencia de su firma electrónica."

"Artículo 38. La autorización o revocación del acceso para consultar un expediente electrónico surtirá efectos una vez que se acuerde favorablemente y el proveído respectivo se notifique a las partes y se integre al expediente. Al respecto, únicamente surtirá efectos para las personas y expedientes respecto de los cuales se formule la solicitud correspondiente."

"Artículo 39. El acceso otorgado a las partes o sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos no implicará permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales, salvo que se hubiere solicitado expresamente autorización para recibir



notificaciones electrónicas y la misma se haya acordado favorablemente, en términos del artículo 55 del presente acuerdo general.

"De conformidad con lo anterior, **cuando no esté autorizada la realización de notificaciones electrónicas, la persona específicamente carezca de dicha autorización, o si la misma ha sido revocada, la usuaria o usuario podrá consultar los acuerdos y las constancias relacionadas con éste, con posterioridad a que se haya practicado la notificación respectiva.**"

"**Artículo 40.** Con independencia de que la demanda se presente por vía impresa o electrónica, la parte en el procedimiento jurisdiccional, por sí, por conducto de su representante legal o, excepcionalmente, por conducto del autorizado que cuente con facultades expresas para ello conforme al segundo párrafo del artículo 35, podrá solicitar en cualquier momento autorización para ingresar al expediente electrónico. Sólo las partes y sus representantes legales pueden solicitar dicha autorización para terceras personas."

"**Artículo 41.** En los expedientes electrónicos podrá generarse una bitácora en la que se indique el nombre o los nombres de las personas autorizadas para ingresar a los expedientes electrónicos, la cual se actualizará automáticamente con base en los datos ingresados por la o por el servidor público responsable de aquélla, una vez que se dicte el proveído que recaiga a la promoción en la que se otorgue o revoque la autorización respectiva."

"Capítulo sexto "De las notificaciones electrónicas"

"**Artículo 55.** Las partes, sus representantes en los juicios o los autorizados que cuenten con facultades expresas para ello conforme al segundo párrafo del artículo 35, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente de las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo.

"Para ello, es indispensable que las partes manifiesten expresamente la solicitud para recibir notificaciones electrónicas a través de una promoción



impresa, electrónica o, cuando la ley aplicable lo prevea, vía comparecencia, en el asunto de que se trate, dirigida al órgano jurisdiccional donde se tramita, en la que señalen el 'nombre de usuario' que crearon al registrarse en el portal. En caso de que se solicite la autorización de notificación electrónica para personas diversas a la parte solicitante, también deberán señalarse sus 'nombres de usuario'.

"La solicitud expresa para recibir notificaciones por vía electrónica realizada en el expediente principal o en cualquiera de los integrados con motivo de los recursos o incidentes derivados de aquél, únicamente surtirá efectos en él, o en los expedientes respecto de los cuales se formule dicha solicitud. ..."

"Artículo 57. Las y los titulares otorgarán o revocarán los permisos necesarios para que las partes, sus representantes o autorizados puedan notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales, conforme a las reglas establecidas en el capítulo cuarto del título primero de la Ley de Amparo o en las legislaciones aplicables, y tras verificar que se cuenta con la capacidad procesal para formular la solicitud respectiva. Al respecto, el Sistema Electrónico del PJJ previamente valida que se use una firma electrónica vigente y que ésta se encuentre vinculada con la persona solicitante.

"El otorgamiento de permisos para notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales se realizará al asociar el 'nombre de usuario' de cada persona autorizada para tal efecto, con los datos de las partes en los sistemas electrónicos y los de los expedientes respectivos.

"El proveído que acuerde favorablemente la solicitud para notificarse electrónicamente se notificará por la vía que corresponda, en la inteligencia de que las siguientes determinaciones **jurisdiccionales se notificarán a la parte respectiva** por vía electrónica en tanto no revoque la referida solicitud. No obstante, las notificaciones realizadas por la vía tradicional antes de la electrónica derivada de la solicitud correspondiente, se tendrán por válidas.

"La solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la necesaria para consultar el expediente electrónico respectivo."



"Artículo 58. Las partes cuya solicitud para recibir notificaciones electrónicas se haya acordado favorablemente, tendrán derecho a consultar por esta vía todos los proveídos que se dicten en lo subsecuente, incluso el acuerdo que autorice esa solicitud y las constancias relacionadas con éste, desde el momento en el que el mismo se ingrese al expediente electrónico.

"Al integrar cada resolución judicial en los expedientes electrónicos, los órganos jurisdiccionales ordenarán su notificación electrónica a las partes que así lo hayan solicitado, para que puedan notificarse a través del portal de servicios en línea. Tratándose del expediente principal en un juicio de amparo, la consulta y notificación podrá realizarse a partir de las nueve horas de la fecha que se ingrese para la publicación de las listas de acuerdos, mientras que en el incidente de suspensión se podrá a partir de que dicha resolución sea ingresada al Sistema Electrónico del PJF.

"Es importante destacar que basta con que el órgano jurisdiccional ordene la notificación electrónica en el expediente respectivo una sola vez, para que el Sistema Electrónico del PJF permita que todas las personas que se tengan como autorizadas para recibir notificaciones, puedan consultar el proveído respectivo."

49. De los preceptos transcritos se advierte que el Acuerdo General 12/2020 distingue el acceso al expediente electrónico, como aquel que solicitan las partes en un procedimiento jurisdiccional, por sí o por conducto de sus representantes legales, para sí o para un tercero.

50. Las personas autorizadas para consultar un expediente electrónico en los asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación podrán descargar en sus equipos de cómputo copia de las constancias que obren en aquél. Cuando éstas incluyan la evidencia criptográfica, se considerarán como copias certificadas electrónicamente.

51. Dicha normativa es específica al señalar que el acceso otorgado a las partes o sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos **no implicará permisos para notificarse electrónicamente**



de resoluciones judiciales, salvo cuando se solicita expresamente autorización para esa finalidad y la misma se haya acordado favorablemente.

52. Por tanto, de conformidad con lo anterior, cuando no esté autorizada la realización de notificaciones electrónicas, la persona específicamente carezca de dicha autorización, o si la misma ha sido revocada, la usuaria o usuario podrá consultar los acuerdos y las constancias relacionadas con éste, con posterioridad a que se haya practicado la notificación respectiva.

53. Por otra parte, el Acuerdo General establece diversos aspectos en relación con las notificaciones electrónicas, pues las partes, sus representantes o los autorizados que cuenten con facultades expresas, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo.

54. Particularmente distingue que la solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la obligación de consultar el expediente electrónico respectivo. Por tanto, las partes cuya solicitud para recibir notificaciones electrónicas se haya acordado favorablemente, tendrán derecho a consultar por esta vía todos los proveídos que se dicten en lo subsecuente.

55. Atento a lo hasta aquí expuesto, de la interpretación realizada a los preceptos citados de la Ley de Amparo y del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, esta Segunda Sala puede determinar que la finalidad de establecer la notificación vía electrónica resulta en la implementación de una modalidad alterna a las que tradicionalmente se han utilizado; la vía electrónica debe verse como herramienta optativa para agilizar la comunicación entre el órgano jurisdiccional y el justiciable.

56. Esto es así porque del artículo 3o., párrafo segundo, se advierte que la presentación electrónica de demandas, recursos y promociones, no sujeta a la tramitación del juicio de amparo en cualquiera de sus instancias a realizarse únicamente a través de esta vía, puesto que tal presentación es optativa.



57. La notificación por vía electrónica sólo se realizará a las partes que lo soliciten expresamente, por lo que la autorización de ingresar al expediente electrónico no conlleva la de recibir notificaciones por esa vía, por el contrario, la autorización para ser notificado electrónicamente sí implica la obligación de consultar el expediente electrónico.

58. En tal sentido es dable sostener que la elección de esta modalidad debe entenderse aplicable únicamente a las notificaciones que dentro del juicio se deban realizar de forma personal, pues éstas obedecen a la necesidad de comunicar fehacientemente determinados actos o resoluciones de importancia y relevancia para el interés de su destinatario.

59. Sin que su alcance, de forma alguna pueda sustituir la operatividad de las notificaciones que se ordenan fijar en una lista que se publica en el local del órgano jurisdiccional, en lugar visible y de fácil acceso. Dado que el contenido de esos proveídos, informan aspectos generales que se dan en el desarrollo propio del juicio constitucional, es decir, no contienen determinaciones de importancia tal que implique la necesidad de ser comunicada directamente a la parte quejosa o tercera interesada.

60. En otras palabras, la ley de la materia no establece que la notificación electrónica deba sustituir toda clase de comunicación en el juicio de amparo, ni, específicamente, las que conforme a la ley se llevan a cabo por lista, ya que corresponde al órgano de amparo establecer la forma en que se debe comunicar una determinación, según las circunstancias del caso y el contenido propio de la actuación de que se trate.

61. Siendo así que el órgano jurisdiccional únicamente estará obligado a notificar por vía electrónica al interesado los proveídos y determinaciones que deba conocer personalmente, es decir, todas aquellas determinaciones que se encuentren dentro de los supuestos previstos en los incisos a) al l) del artículo 26, fracción I, de la Ley de Amparo.

62. Tal conclusión no contraviene los derechos de seguridad jurídica y de audiencia de las partes, toda vez que el hecho consistente en que no se le notifiquen electrónicamente todas las actuaciones que se emitan en un juicio, en



específico las que se realizan por lista, no les impide tener conocimiento de su contenido, dado que en términos artículo 57, párrafo cuarto, del Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la necesaria para consultar el expediente electrónico.

63. Esto es así, porque el hecho que una de las partes (quejosa o tercera interesada) solicite que las notificaciones se realicen por la vía electrónica, implica la obligación de consultar el expediente electrónico, de tal forma que debe acceder a éste diariamente y conocer el contenido de las constancias que obren en aquél, bajo la certeza que conforme al numeral 3, fracción II, del Acuerdo General citado, dicho expediente electrónico se integra cronológicamente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en el expediente físico respectivo.

VI. Criterio que debe prevalecer

64. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS. LA ELECCIÓN DE ESA VÍA EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA PARTE QUEJOSA O TERCERA INTERESADA (PARTICULAR) IMPLICA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL REALICE ÚNICAMENTE AQUELLAS QUE TIENEN CARÁCTER PERSONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar casos en donde los quejosos y los terceros interesados solicitaron ser notificados por la vía electrónica, sostuvieron criterios discrepantes, pues mientras un órgano jurisdiccional estimó que dicha solicitud sustituye a las que se realizan por lista, el diverso órgano determinó que únicamente es aplicable para las de carácter personal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que cuando las partes quejosa o tercera interesada (particular) en un juicio de amparo soliciten ser notificadas por vía electrónica, esto implica



que el órgano jurisdiccional deberá sustituir, con esa forma de notificación, únicamente aquellas que son de carácter personal.

Justificación: Las notificaciones judiciales, como actos jurídicos a través de los cuales se comunica legalmente a una persona sobre una determinación adoptada por el órgano jurisdiccional con motivo del juicio o recurso sustanciado ante éste, tienen cuatro vías previstas en el artículo 26 de la Ley de Amparo: personal, por oficio, por lista y a través de la vía electrónica. Por su parte, el 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, distingue el acceso al expediente electrónico, como aquel que solicitan las partes en un procedimiento jurisdiccional, por sí o por conducto de sus representantes legales, para sí o para un tercero, a fin de poder descargar en sus equipos de cómputo copia de las constancias que obren en aquél. Dicha normativa es específica al señalar que el acceso otorgado a las partes o a sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos no implicará permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales, salvo cuando se solicita expresamente autorización para esa finalidad y la misma se haya acordado favorablemente. Asimismo, en relación con las notificaciones electrónicas, el Acuerdo General establece que las partes, sus representantes o los autorizados que cuenten con facultades expresas, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo, y particularmente distingue que la solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la obligación de consultar el expediente electrónico respectivo. Por tanto, las partes cuya solicitud para recibir notificaciones electrónicas se haya acordado favorablemente, tendrán derecho a consultar por esta vía todos los proveídos que se dicten en lo subsecuente. Atento a ello, de la interpretación realizada a los preceptos citados de la Ley de Amparo y del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, esta Segunda Sala determina que si la finalidad de establecer la notificación vía electrónica resulta en la implementación de una modalidad alterna a las que tradicionalmente se han utilizado, entonces la vía electrónica debe verse como herramienta optativa para agilizar la comunicación entre el órgano jurisdiccional y el justiciable. En tal sentido, es dable sostener que la



elección de esta modalidad por el quejoso o el tercero interesado debe entenderse aplicable únicamente a las notificaciones que dentro del juicio se deban realizar de forma personal, pues éstas obedecen a la necesidad de comunicar fehacientemente determinados actos o resoluciones de importancia y relevancia para el interés de su destinatario, sin que su alcance pueda sustituir la operatividad de las notificaciones que se ordenan fijar en una lista que se publica en el local del órgano jurisdiccional, en lugar visible y de fácil acceso.

VII. Decisión

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.

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

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario



Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2019 (10a.) y aislada I.1o.P.34 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, respectivamente.

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

NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS. LA ELECCIÓN DE ESA VÍA EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA PARTE QUEJOSA O TERCERA INTERESADA (PARTICULAR) IMPLICA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL REALICE ÚNICAMENTE AQUELLAS QUE TIENEN CARÁCTER PERSONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar casos en donde los quejosos y los terceros interesados solicitaron ser notificados por la vía electrónica, sostuvieron criterios discrepantes, pues mientras un órgano jurisdiccional estimó que dicha solicitud sustituye a las que se realizan por lista, el diverso órgano determinó que únicamente es aplicable para las de carácter personal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que cuando las partes quejosa o tercera interesada (particular) en un juicio de amparo soliciten ser notificadas por vía electrónica, esto implica que el órgano jurisdiccional deberá sustituir, con esa forma de notificación, únicamente aquellas que son de carácter personal.

Justificación: Las notificaciones judiciales, como actos jurídicos a través de los cuales se comunica legalmente a una persona sobre una determinación adoptada por el órgano jurisdiccional con motivo del juicio o recurso sustanciado ante éste, tienen cuatro vías previstas en el artículo 26 de la Ley de Amparo: personal, por oficio, por lista y a través de la vía electrónica. Por su parte, el 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, distingue el acceso al expediente electrónico, como aquel que solicitan las partes en un procedimiento jurisdiccional, por sí o por conducto de sus representantes legales, para sí o para un tercero, a fin de poder descargar en sus equipos de cómputo copia de las constancias que obren en aquél. Dicha normativa es específica al señalar que el acceso otorgado a las partes o a sus representantes y autorizados en los juicios para consultar los expedientes electrónicos no implicará permisos para notificarse electrónicamente de resoluciones judiciales, salvo cuando se solicita expresamente autorización para esa finalidad y la misma se haya acordado favorablemente. Asimismo, en relación con las notificaciones electrónicas, el Acuerdo General establece que las partes, sus representantes o los autorizados que cuenten con facultades expresas, podrán solicitar ante el órgano jurisdiccional en el que se tramite el asunto de su interés, que se les notifiquen electrónicamente las resoluciones judiciales, en términos del artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo, y particularmente distingue que la solicitud para ser notificado electrónicamente lleva implícita la obligación de consultar el expediente electrónico respectivo. Por tanto, las partes cuya solicitud para recibir notificaciones electrónicas se haya acordado favorablemente, tendrán derecho a consultar por esta vía todos los proveídos que se dicten en lo subsecuente. Atento a ello, de la interpretación realizada a los preceptos citados de la Ley de Amparo y del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, esta Segunda Sala determina que si la finalidad de establecer la notificación vía electrónica resulta en la implementación de una modalidad alterna a las que tradicionalmente se han utilizado, entonces la vía electrónica debe verse como herramienta optativa para agilizar la comunicación entre el órgano jurisdiccional y el justiciable. En tal sentido, es dable sostener que la elección de esta modalidad por el quejoso o el tercero interesado debe entenderse aplicable únicamente a las notificaciones que dentro del juicio se deban realizar de forma personal, pues éstas obedecen a la necesidad de comunicar fehacientemente determinados actos o resoluciones de importancia y relevancia para el interés de su destinatario, sin que su alcance pueda sustituir la operatividad de las notificaciones que se ordenan fijar en una lista que se publica en el local del órgano jurisdiccional, en lugar visible y de fácil acceso.

2a./J. 8/2023 (11a.)



Contradicción de tesis 361/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa y Primero en Materia Penal, ambos del Primer Circuito. 11 de enero de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Alejandro Félix González Pérez.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 41/2018, la cual dio origen a la tesis aislada I.1o.P.34 K (10a.), de rubro: "NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL JUICIO DE AMPARO. SUSTITUYEN A CUALQUIERA DE LAS EFECTUADAS POR LAS VÍAS TRADICIONALES (PERSONALES, MEDIANTE OFICIO Y POR LISTA), POR LO QUE EL ÓRGANO DE AMPARO DEBE PRACTICAR TODA CLASE DE COMUNICACIÓN CON LA PARTE QUE ASÍ LO DESIGNE, ÚNICAMENTE POR ESE MEDIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2364, con número de registro digital: 2017924; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de nulidad de notificaciones derivado del amparo en revisión 118/2021.

Nota: El 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 citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VII, agosto de 2020, página 6558, con número de registro digital: 5473.

Tesis de jurisprudencia 8/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de febrero de dos mil veintitrés.

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

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULOS 15 Y 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO EL ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).



IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO



CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].



XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58 FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 106/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 11 DE ENERO DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados: Artículos 2 y 3 del Decreto 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-11
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto Doscientos Sesenta y Cinco (265).	11-13



III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	14-15
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15-17
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, excepto la Secretaría de Gobierno.	17-21
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESISEMIENTO	La causa de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	21-22
VII.	ESTUDIO DE FONDO	<p>El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro Poder sin otorgarle participación alguna.</p> <p>Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.</p>	22-36
VIII.	EFFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	36
	OTROS LINEAMIENTOS	<p>El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y • A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del 	37-38



		<p>principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:</p> <p>a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</p> <p>b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Maricruz Díaz Sánchez, mediante el Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco).</p> <p>Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.</p>	
	NOTIFICACIONES	Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al gobernador y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos	38
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós.</p>	38

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al once de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **106/2022**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y secretario de Gobierno, todos del citado Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintidós de junio de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Maricruz Díaz Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) El veintiocho de agosto de dos mil veinte se remitió por oficio al titular del Ejecutivo del Estado, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado.

b) El uno de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, reducción de recursos monetarios que vulneró por



una parte, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por el otro, el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral 116 de la Constitución Federal.

c) Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil veinte el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un Presupuesto de Egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable como lo debieron haber aprobado.

d) El once de mayo de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta) el Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Maricruz Díaz Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

4. Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez. Los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa lo siguiente:

- Que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 49 y 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

- Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el pre-



sente caso no sucedió así, ya que el monto asignado en la partida presupuestal respectiva difiere al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no eran suficientes.

- Afirma que si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante decreto no basta la presunción de que existe una partida para estimar que por estar contemplada en el presupuesto de egresos anualizado la partida destinada a pensiones necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición; pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, esto es, por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

- Refiere que el propósito del asunto no es el que se excluya al Poder actor en la decisión de a quiénes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

- Por último, la parte actora estima que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.

6. **Trámite.** Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, el Ministro presidente de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **106/2022** y ordenó remitir el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de doce de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del



Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

8. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Por escritos recibidos el ocho y siete ambos de septiembre de dos mil veintidós, por vía electrónica el primero y el segundo en la Oficina de Correos, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su Consejera Jurídica y el secretario de Gobierno del Estado, respectivamente, dieron contestación a la demanda.

9. En ellas, presentaron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, en las que refieren, en esencia, lo siguiente:

Poder Ejecutivo Local

- Que resulta infundado que se viole lo dispuesto en los numerales 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Es así, que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

- De forma que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- Entonces los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.



- Agrega que se debe considerar que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el Poder Judicial Local con sus jubilados.

- En suma, el Poder Judicial del Estado es quien tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

Secretario de Gobierno Estatal

- Expresa que el acto que emitió (publicación del decreto impugnado) se encuentra apegado al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia, por lo que ese acto no invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de la parte actora.

10. Cabe mencionar que, con las contestaciones, se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, y ofrecieron también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

11. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** A través del escrito recibido el ocho de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda.

12. **Causa de improcedencia.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

13. Aduce que, con la expedición del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número



6070 (seis mil setenta), el once de mayo de dos mil veintidós, no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

14. **Contestación de la demanda.** En el escrito de contestación expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Que ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- De forma que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el Poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el decreto número mil ciento cinco, por el que aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia las asignaciones que indica, de lo que una parte de ello son para el pago de sus pensiones.

- De manera que el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.

- Luego, al haber otorgado el Poder Legislativo Local la partida destinada para el pago de pensiones otorgadas controvertidas en este asunto, de ninguna manera se transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

- Por último, añade que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021 de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron a favor del Poder demandante dos ampliaciones presupuestales para el pago de pensiones.



15. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

16. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el ocho de noviembre de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y por acuerdo de diez de ese mes y año de la Ministra instructora se puso el expediente en estado de resolución.

17. **Avocamiento.** Previo el dictamen respectivo, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

18. Es así que el cuatro de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto.

I. COMPETENCIA

19. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

² **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁴ del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos segundo, fracción I, a contrario sensu, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁵ de trece de mayo de dos mil trece, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁴ "Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales."

⁵ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

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



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

21. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

22. La parte actora en la demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Maricruz Díaz Sánchez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

23. Así, la existencia del decreto, objeto de la solicitud de invalidez, quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós.

24. Por su parte, el numeral 2 dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para Pensiones, Controversias Constitucionales y Amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado.⁷

25. Por otro lado, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.⁸

⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

⁷ **Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100% del último salario del solicitante a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

⁸ **Artículo 3.** El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo



26. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que se duele de que se haya otorgado una pensión a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), que es el que constituye la materia de esta controversia constitucional.

27. De esta manera, se tiene como acto impugnado al artículo 2 del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

III. OPORTUNIDAD

29. La demanda de controversia constitucional se estima que fue presentada oportunamente conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁹ el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

30. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el once de mayo de dos

vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el numeral 66 de la misma ley."

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



mil veintidós; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

31. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves doce de mayo al miércoles veintidós de junio de dos mil veintidós.¹⁰

32. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a) y b) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

33. Entonces, como se indicó, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de junio de dos mil veintidós, esto es, el día treinta del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

34. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

35. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

36. En efecto, Luis Jorge Gamboa Olea, promovió la demanda en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de

¹⁰ Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de junio, todos de dos mil veintidós, por corresponder a sábados y domingos.



Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹¹ quien se encuentra legitimado para promover esta controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹² 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;¹³ 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁴ así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.¹⁵

37. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los entes legitimados para promover controversias

¹¹ Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el período comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

¹² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"i. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

¹³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"i. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."

"...

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹⁴ **Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"i. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

¹⁵ Tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580. Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

38. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

39. Esta Segunda Sala considera que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

40. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,¹⁶ en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada Ley Orgánica y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

41. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la

¹⁶ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que consta su designación para el periodo que comprende del uno de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto del dos mil veintidós, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁷

42. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

43. Por otra parte, en representación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acudió Samuel Sotelo Salgado; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento; sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo del citado estado, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con el

¹⁷ **Artículo 32.** La mesa directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El presidente de la mesa directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.

"La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

Artículo 35. El presidente de la mesa directiva es el presidente del Congreso del Estado ..."

Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."



artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁸ así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."¹⁹

44. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. En el caso, el Poder Legislativo Local en su contestación de demanda aduce que esta controversia constitucional resulta improcedente porque el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo.

46. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la controversia constitucional 201/2020 se desestima la causa de improcedencia propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto²⁰ y no es posible dissociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

47. Por estas razones, conforme la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE

¹⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

¹⁹ P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, con el número de registro digital: 191294.

²⁰ Párrafo 45. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.



IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²¹ los argumentos del Poder Legislativo propuestos no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

48. Lo que conduce a determinar que la causa de improcedencia plantea da resulta infundada.

49. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada; asimismo, esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

VII. ESTUDIO DE FONDO

51. Por una parte, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado en el numeral 1 estableció la concesión de otorgar pensión por jubilación a Maricruz Díaz Sánchez, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de capturista, adscrita a la Secretaría General del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos.

52. En el precepto 2 dispuso la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.²²

²¹ P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

²² "Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 100% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a), de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos."



53. Por otro lado, el numeral 3 estableció que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

54. Ahora, se advierte que la parte actora en su demanda aduce, en esencia, que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 49 y 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

55. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, para ello se hará referencia a lo establecido en las controversias constitucionales **126/2016**,²³ **226/2016**²⁴ y **187/2018**.²⁵

56. En ellas se determina que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado

²³ Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

²⁴ Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

²⁵ Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronos tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

57. Se destaca que, con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para ese efecto.

58. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

59. También se concluyó que tal como se observa de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales **142/2017** y **199/2017**,²⁶ así como del Portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

60. Por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder Judicial, como sucedió en la especie.

²⁶ Lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



61. En relación con lo referido, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",²⁷ el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las conductas que se precisan:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

62. Asimismo, en la diversa jurisprudencia P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",²⁸ se ha sostenido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo

²⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

²⁸ P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



17 de la Constitución Federal, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

63. Por lo tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

64. De ahí, que esta Segunda Sala estima que el decreto emitido por el Congreso Local, en efecto lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)²⁹ y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal citados, porque a través de ella el Poder Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

65. Aunado a lo anterior, es menester indicar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, y tampoco cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, y mucho menos autoriza al citado

²⁹ Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.



Congreso Estatal a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

66. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado de inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,³⁰ el Congreso Estatal es el órgano encargado

³⁰ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero. "El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán



de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

67. Al margen de lo expuesto, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo Local al contestar su demanda manifestó que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021 de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, se autorizaron a favor del Poder demandante dos ampliaciones presupuestales para el pago de pensiones; no obstante, a diferencia de otras controversias constitucionales dichas ampliaciones presupuestales no se encuentran acreditadas en autos.

68. Ahora, si bien el conocimiento de aquellos oficios podría derivarse de la controversia constitucional **125/2021**, es cierto que ello no podría considerarse un hecho notorio y tomarse en consideración para resolver este asunto, pues con la sola referencia a la autorización de ampliaciones presupuestales no se acreditan las condiciones legales y materiales para que el Poder Judicial de Morelos haga frente específicamente a la carga impuesta en el decreto impugnado en este medio de control constitucional.

69. En efecto, las ampliaciones presupuestales por las cantidades de \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional) y \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 moneda nacional) por sí solas no acreditan que se incluya la pensión por jubilación de la trabajadora que nos ocupa, sobre todo si se considera que, es un hecho notorio que el Poder Judicial de Morelos enfrenta pasivos pensionarios pasados. Mismos que fueron otorgados por el Poder Legislativo Local y han sido objeto de impugnación.

incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."



70. De igual manera, cabe mencionar que el acto impugnado en este asunto es el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco), por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

71. De esta forma, esta Segunda Sala al resolver la controversia constitucional **15/2021**, declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, a través del cual el gobernador del Estado de Morelos remitió al Congreso Local la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos y, en consecuencia, de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto 1105 (Mil Ciento Cinco) por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno; esto, al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local teniendo como base la cantidad solicitada originalmente por el Poder Judicial en su proyecto.

72. Por lo expuesto, resulta fundado el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por ende, se declara la invalidez parcial del Decreto 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a), de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos."



73. Es por ello, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos propuestos.³¹

74. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 123/2021, 150/2021, 60/2022, 33/2022 y 32/2022**,³² en sesiones de nueve de agosto y once

³¹ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

³² Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas vota con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.



de octubre de dos mil diecisiete; doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio y veinticinco de agosto de dos mil veintiuno; así como veintitrés de marzo, trece de julio, siete de septiembre, cinco y diecinueve de octubre de dos mil veintidós, respectivamente.

75. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

I. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ.

76. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

77. Conforme las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco),

Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós, en la parte que indica que la pensión:

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a), de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos."

78. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

- a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Maricruz Díaz Sánchez, mediante el Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco).

79. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

80. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al gobernador y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

81. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

IX. DECISIÓN

82. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** y **parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número 265 (Doscientos Sesenta y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6070 (seis mil setenta), de once de mayo de dos mil veintidós.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TULUM TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 92, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 30 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO).

III. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE UN PROGRAMA ECOLÓGICO MUNICIPAL SE JUSTIFICA NO SÓLO CUANDO ÉSTE INCLUYE EXPRESAMENTE EL TERRITORIO DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA, SINO TAMBIÉN CUANDO SE HABILITAN ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL QUE PUEDEN AFECTAR LOS PROCESOS NATURALES EN UNA DE ESAS ZONAS NATURALES EN TANTO QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ÉSTAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO MUNICIPAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE.

IV. TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE. CONFORME A ESTE PRINCIPIO LOS PROCESOS AMBIENTALES NO SON SUSCEPTIBLES DE SER SEGMENTADOS POR EL TERRITORIO QUE ESTABLECE EL ORDEN JURÍDICO PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

V. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL. LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA ABSOLUTA SOBRE LA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE CUANDO HAYA PELIGRO DE DAÑO GRAVE O IRREVERSIBLE NO ES ÓBICE PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EFICACES PARA SU CONSERVACIÓN.



VI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES OBLIGACIÓN DEL MUNICIPIO CONVOCAR DE MANERA OFICIAL A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES CUANDO EN EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE SE HABILITEN ACCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO QUE TENGAN COLINDANCIA CON UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA O PUEDAN AFECTAR SUS PROCESOS NATURALES.

VII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM. LA OMISIÓN EN CONVOCAR A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES PARA INTERVENIR EN SU ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN CUANDO SE HABILITARON ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL QUE TIENEN COLINDANCIA CON ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y PUDIERAN AFECTARLAS VULNERA EL ARTÍCULO 20 BIS 5, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ENTANTO QUE SE REQUIERE COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ESTAS ÁREAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEAMIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, CONTENIDAS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

VIII. HIDROCARBUROS. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EXPEDIR LA LEY DE LA MATERIA, LA CUAL TIENE POR OBJETO REGULAR,



ENTRE OTRAS COSAS, EL TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DEL PETRÓLEO Y PETROLÍFEROS, ASÍ COMO EL TRANSPORTE POR DUCTO Y EL ALMACENAMIENTO VINCULADO A DUCTOS DE PETROQUÍMICOS.

IX. HIDROCARBUROS. CORRESPONDE AL GOBIERNO FEDERAL DICTAR LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS, REGLAMENTARIAS Y DE REGULACIÓN EN LA MATERIA, INCLUYENDO AQUELLAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE, EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE LA MATERIA.

X. HIDROCARBUROS, PETROQUÍMICOS Y PETROLÍFEROS. SU ALMACENAMIENTO IMPLICA SU RECEPCIÓN, CONSERVACIÓN EN DEPÓSITO, RESGUARDO Y DEVOLUCIÓN AL DEPOSITANTE O A QUIEN ÉSTE DESIGNE EN LOS PUNTOS DE ENTREGA DETERMINADOS EN SU INSTALACIÓN O SISTEMA, CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL QUE EMITA LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DE LAS ACTIVIDADES A QUE SE REFIERE EL TÍTULO TERCERO DE LA LEY DE LA MATERIA.

XI. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM. LOS CRITERIOS QUE REGULAN EL ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES EMPLEADOS POR PLANTAS DE EXTRACCIÓN DE MATERIALES NO CONSTITUYEN ACTIVIDADES CONTEMPLADAS POR LA LEY DE HIDROCARBUROS COMO COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN TANTO QUE TAL ALMACENAMIENTO NO IMPLICA LA RECEPCIÓN DE AQUÉLLOS, NI SU CONSERVACIÓN EN DEPÓSITO, RESGUARDO Y DEVOLUCIÓN AL DEPOSITANTE O A QUIEN ÉSTE DESIGNE EN LOS PUNTOS DE ENTREGA DETERMINADOS EN SU INSTALACIÓN O SISTEMA (CRITERIOS EXT-14, EXT-15, EXT-16 Y EXT-17 CONTENIDOS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).



XII. BIOSEGURIDAD. SON LAS ACCIONES QUE DEBEN ASUMIRSE EN ACTIVIDADES CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS CON LA FINALIDAD DE PREVENIR, EVITAR O REDUCIR LOS RIESGOS QUE PUDIERAN OCASIONAR A LA SALUD HUMANA O AL MEDIO AMBIENTE Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, INCLUYENDO LOS ASPECTOS DE INOCUIDAD DE DICHS ORGANISMOS QUE SE DESTINEN PARA USO O CONSUMO HUMANO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS.

XIII. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD RESPECTIVA.

XIV. SALUBRIDAD GENERAL. ES ATRIBUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD, EL CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, SU IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, ORGANIZACIÓN, OPERACIÓN Y VIGILANCIA.

XV. SALUBRIDAD GENERAL. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE SALUD EL EJERCICIO DEL CONTROL SANITARIO DEL PROCESO, USO, IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, APLICACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE PLAGUICIDAS, NUTRIENTES VEGETALES Y SUBSTANCIAS TÓXICAS O PELIGROSAS PARA LA SALUD, ASÍ COMO DE LAS MATERIAS PRIMAS QUE INTERVENGAN EN SU ELABORACIÓN.

XVI. SANIDAD VEGETAL. ES FACULTAD DE LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, DICTAMINAR LA EFECTIVIDAD BIOLÓGICA DE LOS PLAGUICIDAS E INSUMOS DE NUTRICIÓN VEGETAL, ASÍ COMO ESTABLECER LOS PROCEDIMIENTOS PARA CERTIFICAR, DICTAMINAR Y EVALUAR ESA EFECTIVIDAD BIOLÓGICA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 38 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA.

XVII. BIOSEGURIDAD. EL APROVECHAMIENTO DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE, ASÍ COMO DE OTROS RECURSOS BIOLÓGICOS PARA



SER UTILIZADOS EN LA BIOTECNOLOGÍA REQUIERE LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

XVIII. BIOSEGURIDAD. PARA QUE UN ORGANISMO GENÉTICAMENTE MODIFICADO PUEDA SER OBJETO DE COMERCIO, DEBE APROBAR LAS ETAPAS EXPERIMENTALES, PROGRAMA PILOTO Y COMERCIALIZACIÓN, ATENDIENDO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y CONTAR CON UN PERMISO QUE AL EFECTO EMITA LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, O EN SU CASO, LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

XIX. BIOSEGURIDAD. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN ESTABLECER LAS ZONAS LIBRES DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS SIN QUE SEA ÓBICE PARA ELLO QUE PUEDAN CELEBRAR ACUERDOS O CONVENIO DE COORDINACIÓN CON LOS ESTADOS CON LA FINALIDAD DE MONITOREAR LOS RIESGOS QUE PUDIERAN CAUSARSE CON LA LIBERACIÓN DE ESE TIPO DE ORGANISMOS Y PARA LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE.

XX. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM. LOS CRITERIOS AGP-9 Y AGP-10 DE DICHO PROGRAMA QUE INSTITUYEN UNA POLÍTICA DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, VULNERA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN, EN TANTO ES ÉSTA A QUIEN LE CORRESPONDE REGULAR TALES CUESTIONES (INVALIDEZ DE LOS CRITERIOS AGP-9 Y AGP-10 CONTENIDOS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA EN LA MATERIA DEL GOBIERNO FEDE-



RAL, LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXII. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS. LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, EJERCERÁN SUS ATRIBUCIONES EN LA MATERIA DE CONFORMIDAD CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PREVISTA EN LA LEY GENERAL RELATIVA Y DEMÁS ORDENAMIENTOS LEGALES.

XXIII. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS. ES FACULTAD DE LA FEDERACIÓN EXPEDIR REGLAMENTOS, NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y DEMÁS DISPOSICIONES JURÍDICAS PARA REGULAR EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS, SU CLASIFICACIÓN Y PREVENIR LA CONTAMINACIÓN DE SITIOS O LLEVAR A CABO SU REMEDIACIÓN CUANDO ELLO OCURRA, ASÍ COMO LA REGULACIÓN Y CONTROL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS PROVENIENTES DE PEQUEÑOS GENERADORES, GRANDES GENERADORES O DE MICROGENERADORES, CUANDO ESTOS ÚLTIMOS NO SEAN CONTROLADOS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

XXIV. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS. SON RESIDUOS PELIGROSOS AQUELLOS QUE POSEAN ALGUNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE CORROSIVIDAD, REACTIVIDAD, EXPLOSIVIDAD, TOXICIDAD, INFLAMABILIDAD O QUE CONTENGAN AGENTES INFECCIOSOS QUE LES CONFIERAN PELIGROSIDAD, ASÍ COMO ENVASES, RECIPIENTES, EMBALAJES Y SUELOS QUE HAYAN SIDO CONTAMINADOS CUANDO SE TRANSFIERAN A OTRO SITIO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN XXXII, DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.



XXV. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN ESTABLECER LOS CRITERIOS QUE DETERMINAN QUÉ RESIDUOS ESTÁN SUJETOS A PLANES DE MANEJO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

XXVI. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM. LOS CRITERIOS QUE ESTABLECEN QUE EN CASO DE QUE EN CUALQUIER ETAPA DEL DESARROLLO DEL PROYECTO SE GENEREN MÁS DE DIEZ TONELADAS ANUALES DE RESIDUOS PELIGROSOS SE DEBERÁ CONTAR CON UN PLAN DE MANEJO Y ALMACENAMIENTO DE ÉSTOS VULNERA LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR Y CONTROLAR LOS RESIDUOS PELIGROSOS PROVENIENTES DE PEQUEÑOS GENERADORES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (INVALIDEZ DE LOS CRITERIOS SUB-28 Y TUC-28 CONTENIDOS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXVII. USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN CONTROLAR Y VIGILAR EL USO DE SUELO FORESTAL, SIENDO ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EXPEDIR, POR EXCEPCIÓN, LAS AUTORIZACIONES POR CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XXX Y 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.

XXVIII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM. LOS LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN QUE EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES ES ENTRE CINCO Y CUARENTA POR CIENTO VULNERA LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA CONTROLAR Y VIGILAR EL USO DE SUELO FORESTAL



PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE [INVALIDEZ DEL APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKUMAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAAAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", CONTENIDO EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

XXIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE DEBE EXTENDERSE A TODAS LAS MENCIONES DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28 Y AGP-10 QUE REFIEREN LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE DEL PROGRAMA IMPUGNADO QUE NO FUERON INVALIDADAS POR ESTA SENTENCIA [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEAMIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28, AGP-9 Y AGP-10 Y DEL APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKU-



MAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAAAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", TODAS ESTAS DISPOSICIONES DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

XXX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE DEJA A SALVO EN TODO TIEMPO LA PRERROGATIVA DEL MUNICIPIO DE TULUM PARA ADICIONAR Y REFORMAR EL PROGRAMA IMPUGNADO Y, ESPECIALMENTE, PARA EXPEDIR LOS CRITERIOS, LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS PARA LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE QUE HAN SIDO DECLARADAS INVÁLIDAS EN ESTA RESOLUCIÓN, PARA LO CUAL DEBERÁ REQUERIR LA PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT) EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20 BIS 5, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEAMIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28, AGP-9 Y AGP-10 Y DEL



APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKUMAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", TODAS ESTAS DISPOSICIONES DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

XXXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES PARA QUE, EN EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A QUE EL MUNICIPIO DE TULUM LE REQUIERA SU PARTICIPACIÓN, INICIE LAS GESTIONES PARA COORDINARSE CON ÉSTE Y DETERMINEN LOS CRITERIOS, LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA MUNICIPAL QUE SERÁN APLICABLES A LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL DECLARADAS INVÁLIDAS, ASIMISMO ESTABLECE QUE EN CASO DE NO HACERLO EL REFERIDO MUNICIPIO PODRÁ ESTABLECERLOS SIN SU PARTICIPACIÓN [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEA-



MIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28, AGP-9 Y AGP-10 Y DEL APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKUMAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAAAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", TODAS ESTAS DISPOSICIONES DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

XXXII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE OBLIGA A LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, A PRESTAR EL APOYO TÉCNICO AL MUNICIPIO DE TULUM EN LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL CUANDO ÉSTE SE LO REQUIERA [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEAMIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28, AGP-9 Y AGP-10 Y DEL APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRES-



PONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKUMAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAAAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", TODAS ESTAS DISPOSICIONES DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

XXXIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y AL MUNICIPIO DE TULUM [INVALIDEZ DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) UGTS-1 CORREDOR YALKÚ-AKUMAL; (2) UGTS-2 PDU AKUMAL; (3) UGTS-3 CORREDOR AKUMAL-XELHÁ; (4) UGTS-9 XELHÁ-PUNTA CADENA; (5) UGTS-13 PDU TULUM; (6) UGTS-14 ZONA SUBURBANA SUR DEL CENTRO DE POBLACIÓN TULUM; (7) UGTS-15 PINO SUÁREZ TULUM, Y (8) UGTS-16 MANGLARES DE PINO SUÁREZ, POR LO QUE HACE A SUS USOS DE SUELO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE, SUS CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, SUS LINEAMIENTOS Y SUS ESTRATEGIAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO DE LOS CRITERIOS SUB-28, TUC-28, AGP-9 Y AGP-10 Y DEL APARTADO "LINEAMIENTOS" CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL SUSTENTABLE: (1) LA UGTS 3 (CORREDOR AKUMAL-XELHÁ) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 40 % ..."; (2) LA UGTS 9 (XELHÁ-PUNTA CADENA) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO



DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 30 % ..."; (3) LA UGTS 17 (LAGUNA KAAAN LU-UM) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 5 % ..." Y (4) LA UGTS 22 (MANUEL ANTONIO AY) EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... EL POTENCIAL MÁXIMO DE CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES EN LA UGTS ES DE 35 % ...", TODAS ESTAS DISPOSICIONES DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE TULUM, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 68/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 23 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Tulum.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO	La materia de impugnación se constriñe al Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Tulum.	11-12
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	La existencia del acuerdo reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	12



IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	12-13
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	13-14
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	14-15
	VIII. ESTUDIO DE FONDO CONSIDERACIONES PREVIAS	Sólo se estudiarán los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas.	15-17
VIII.	VIII.1. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del programa impugnado	El Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT, tiene la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los Municipios, cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación y, también, cuando por la proximidad geográfica de un Municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan.	



	<p>Se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, sólo por lo que hace a las unidades de gestión territorial sustentable que colindan y/o afectan las áreas naturales protegidas Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Reserva de la Biósfera Arrecifes de Sian Ka'an, Parque Nacional Tulum y Reserva de la Biósfera del Caribe Mexicano.</p>	17-33
VIII.2. Violación de atribuciones federales en materia de hidrocarburos	<p>Los criterios impugnados no están regulando aspectos contemplados en la Ley de Hidrocarburos.</p> <p>El almacenamiento regulado no se encuentra vinculado con algunas de las actividades que la misma ley regula, pues más bien se están reglamentando cuestiones relacionadas con el almacenamiento de combustibles que serán empleados por las plantas de extracción de materiales.</p> <p>Se reconoce la validez de los criterios EXT-14, EXT-15, EXT-16 y EXT-17 del programa impugnado.</p>	33-41
VIII.3. Violación de la esfera de atribuciones federales en materia de organismos genéticamente modificados	<p>Es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación</p>	41-49



	<p>con los Gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.</p> <p>Se declara la invalidez de los criterios AGP-9 y AGP-10 del programa impugnado.</p>	
<p>VIII.4. Violación de competencias federales en materia de residuos</p>	<p>La Federación tiene atribuciones exclusivas para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, es decir, de aquellas personas físicas o morales que generen una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida.</p> <p>Se declara la invalidez de los criterios SUB-28 y TUC-28 del programa impugnado</p>	49-57
<p>VIII.5. Violación de competencias federales en materia de regulación de uso de suelo forestal</p>	<p>Es la SEMARNAT la instancia federal con atribuciones exclusivas para autorizar, sólo por excepción, el cambio de uso del suelo en terrenos forestales.</p> <p>Se declara la invalidez del apartado "Lineamientos" correspondiente a: (1) la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) en su porción normativa "... El potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 % ..."; (2) la UGTS 9 (Xelhá-Punta Cadena) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 % ..."; (3)</p>	57-61



		la UGTS 17 (Laguna Kaan Lu-um) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 % ..." y (4) la UGTS 22 (Manuel Antonio Ay) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 % ..."	
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones, declaradas inconstitucionales.	61-62
	Extensión de invalidez	La declaratoria de invalidez debe extenderse a todas las menciones de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10 que refieren las unidades de gestión territorial sustentable del programa impugnado que no fueron invalidadas por esta sentencia.	62
	1. Otros lineamientos	Queda a salvo en todo tiempo la prerrogativa del Municipio de Tulum para adicionar y reformar el programa impugnado y especialmente, para expedir los criterios, lineamientos y estrategias para las unidades de gestión territorial sustentable que han sido declaradas inválidas en esta resolución. Para tal efecto, deberá requerir de la participación de la SEMARNAT.	63
	2. Plazo para el cumplimiento de la sentencia	La SEMARNAT tendrá un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente	



		a que reciba el requerimiento del Municipio de Tulum para iniciar los contactos y gestiones necesarias con el objetivo de coordinarse con aquel Municipio y determinar, dentro de los criterios, lineamientos y estrategias ya establecidos en el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Tulum.	63
	3. Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes.	64
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez parcial del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez de las unidades de gestión territorial sustentable: (1) UGTS-1 Corredor Yalku-Akumal; (2) UGTS-2 PDU Akumal; (3) UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá; (4) UGTS-9 Xelhá-Punta Cadena; (5) UGTS-13 PDU Tulum; (6) UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum; (7) UGTS-15 Pino Suárez</p>	64-67



Tulum, y (8) UGTS-16 Manglares de Pino Suárez, por lo que hace a sus usos de suelo para la gestión territorial sustentable, sus criterios para el ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo urbano, sus lineamientos y sus estrategias correspondientes; la invalidez de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10, y la invalidez del apartado "Lineamientos" correspondiente a las siguientes unidades de gestión territorial sustentable: (1) la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) en su porción normativa "... El potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 % ..."; (2) la UGTS 9 (Xelhá-Punta Cadena) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 % ..."; (3) la UGTS 17 (Laguna Kaan Lum) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 % ..." y (4) la UGTS 22 (Manuel Antonio Ay) en su porción normativa "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 % ...", todas estas disposiciones del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana



		<p>Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.</p> <p>CUARTO.—Se declara la invalidez por extensión de todas las menciones de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10 que refieren las unidades de gestión territorial sustentable dentro del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.</p> <p>QUINTO.—La invalidez de los puntos resolutivos cuarto y quinto comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Tulum.</p> <p>SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.</p>	
--	--	--	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 68/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejería Jurídica, contra el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El trece de mayo de dos mil veintiuno, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, promovió una controversia constitucional en contra del Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, por la emisión del Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Tulum (en adelante "PMOTEDUS" o "acuerdo reclamado"), publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. **Primero. Falta de participación de la Federación en la elaboración del PMOTEDUS y falta de competencia del Municipio para regular obras en áreas costeras.** La Federación, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), debió haber participado en la elaboración del PMOTEDUS, toda vez que, a pesar de ser un programa municipal, incluye áreas naturales protegidas. Sin embargo, el acuerdo reclamado se emitió sin la participación de la Federación.

El artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal establece que los Municipios deberán ajustar el ejercicio de sus facultades en materia de zonificación y desarrollo urbano municipal a las leyes federales y locales. En ese sentido, se debe respetar la competencia de la Federación establecida en el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Este precepto establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida competencia de la Federación, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT, las entidades federativas y los Municipios. Asimismo, el artículo 20 Bis 1 del mismo ordenamiento señala que la SEMARNAT deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, contengan o no áreas naturales protegidas.



En el Municipio de Tulum se encuentran cuatro áreas naturales protegidas (Parque Nacional Tulum, Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Reserva de la Biósfera de Arrecifes de Sian Ka'an y Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano). Al analizar el acuerdo reclamado se encontró que ocho unidades de gestión territorial inciden en las áreas naturales protegidas. El acuerdo reclamado aumenta las áreas de aprovechamiento en estas unidades. Además, se observa la permisión de actividades de turismo alternativo.

Asimismo, el acuerdo reclamado establece el desarrollo de proyectos estratégicos. Sin embargo, no se especifica su ubicación geográfica. Por tanto, no puede saberse con certeza si éstos inciden en el polígono de un área natural protegida. Lo anterior, coloca a la Federación en un estado de incertidumbre al no poder identificar la ubicación de la superficie que pretende regularse.

La falta de participación de la Federación se corrobora con la lectura del considerando 14 del acuerdo reclamado. Éste establece que si bien se llevaron a cabo reuniones de trabajo en las que participaron los tres órdenes de gobierno, no se llegaron a materializar en un documento final.

A su vez, el Municipio de Tulum pretende regular obras en áreas costeras (playas). De acuerdo con los artículos 3, fracción II, 6, fracción II, 7, fracción IV, y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, las playas constituyen bienes de uso común de carácter nacional sujetas al régimen de dominio público de la Federación. En ese sentido, el Municipio de Tulum no tiene competencia para reglamentar su uso, aprovechamiento y explotación.

La implementación del PMOTEDUS provocaría una afectación irreversible a las áreas naturales protegidas, al medio ambiente y al derecho a la protección de la salud.

b. Segundo. El PMOTEDUS se expidió fuera del marco regulatorio aplicable. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de expedir la Ley General en



materia de Protección al Ambiente. En atención a dicho precepto, el Congreso Federal emitió la LGEEPA. Asimismo, el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal señala que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de expedir la Ley General en materia de Asentamientos Humanos. Así, el Congreso Federal emitió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Ambos ordenamientos legales tienen como finalidad distribuir competencias a todos los órdenes de gobierno en las materias señaladas.

El Municipio de Tulum emitió el acuerdo reclamado en contravención a los ordenamientos legales en cita, toda vez que desconoce las facultades de la Federación para participar en los programas de ordenamiento ecológico locales. Si bien existieron reuniones de trabajo en las que participaron los tres órdenes de gobierno, no se materializaron en un documento regulador.

Asimismo, el PMOTEDUS contraviene lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (LAHOTDU QR). Este numeral establece que los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano deberán ser congruentes con la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial del Estado y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable. En ese sentido, el acuerdo reclamado no resulta congruente con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Cancún-Tulum, publicado el dieciséis de noviembre de dos mil uno.

El Municipio, por medio del acuerdo reclamado, señala que el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum ya no corresponde a la realidad ecológica de la zona. No obstante, esto no constituye un argumento válido para no ajustarse a su contenido. De acuerdo con los artículos 48 y 49 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, la SEMARNAT es la autoridad facultada para modificar los programas de ordenamiento ecológico cuando los lineamientos y estrategias ya no resulten adecuados para la disminución de conflictos ambientales.



c. **Tercero. El PMOTEDUS incumple los acuerdos internacionales en la materia.** El Municipio demandado no sustenta el PMOTEDUS en instrumentos internacionales, tales como las Metas de Aichi, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y el Acuerdo de París. El acuerdo reclamado únicamente utilizó como fundamento las leyes locales.

La inaplicación de los acuerdos internacionales generaría una violación que trasciende temas competenciales. Se estaría incurriendo en una omisión que podría generar daños irreparables al ecosistema.

d. **Cuarto. El PMOTEDUS fue emitido sin tomar en cuenta los lineamientos y estrategias establecidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.** El artículo 23, fracción I, de la LGEEPA establece que todos los planes de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio. En ese sentido, el PMOTEDUS no se ajusta al Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio emitido por la SEMARNAT, el cual establece los lineamientos y estrategias que deberán cumplirse en materia ecológica.

e. **Quinto. Falta de dictámenes de verificación de congruencia.** El Municipio de Tulum únicamente obtuvo el dictamen de verificación de congruencia de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local. Sin embargo, no cuenta con el dictamen de la SEMARNAT ni de la Secretaría de Medio Ambiente local.

f. **Sexto. El PMOTEDUS introduce regulación sobre materias que son competencia de la Federación.** El acuerdo reclamado introduce regulación en materia de hidrocarburos, residuos peligrosos y bioseguridad de organismos genéticamente modificados. Lo anterior contraviene los artículos 95 de la Ley de Hidrocarburos; 5, fracciones XII, XIX y XX, 6, 7, fracciones II, VI, VII y X, 8, 10, fracciones VIII y IX, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; 10 y 11, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.



En materia de hidrocarburos, el Municipio de Tulum establece los criterios de uso de extracción de materiales, almacenamiento de combustibles (hidrocarburos) así como de residuos generados por éstos. Esto es, está regulando en materias de industria de hidrocarburos que son exclusivas de la Federación.

En materia de residuos peligrosos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los Municipios cuentan con la facultad de participar en el control de los residuos manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. Sin embargo, no cuentan con facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o microgeneradores.

El acuerdo reclamado señala, en los criterios de regulación de uso de turismo convencional, que en caso de que en cualquier etapa del desarrollo del proyecto se generen más de diez toneladas anuales de residuos peligrosos, se deberá contar con un plan de manejo y almacenamiento de éstos. Es decir, está regulando residuos peligrosos provenientes de grandes generadores.

En materia de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, el acuerdo reclamado establece que quedan prohibidas las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto y liberación comercial de organismos genéticamente modificados dentro de la superficie regulada por el PMOTEDUS. En ese sentido, queda claro que el Municipio pretende establecer una política de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, lo cual compete a la Federación por medio de la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA).

Debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 233/2016, señaló que los Estados no cuentan con facultades para declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados, toda vez que es competencia de la Federación.

g. Séptimo. El PMOTEDUS transgrede la facultad exclusiva de la Federación relativa al cambio de uso de suelo en terrenos forestales. El artículo 4 de



la LGEEPA establece que la regulación del uso de suelo forestal estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Este ordenamiento señala que la regulación del cambio de uso de suelo en terrenos forestales es facultad de la Federación.

El acuerdo reclamado establece que el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales es entre 5 % y 40 %. Lo anterior violenta las atribuciones en materia forestal que expresamente confiere la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable a la Federación [1a. LXIX/2014 (10a.)].

3. **Suspensión.** En el escrito de demanda, el Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del acuerdo reclamado.

4. **Radicación y turno.** El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional con el número 68/2021. Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera en el procedimiento.

5. **Admisión.** El diecisiete de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda. A su vez, ordenó emplazar al Municipio de Tulum para que presentara su contestación a la demanda y exhibiera las copias certificadas de las documentales relacionadas con el acuerdo reclamado. Por otro lado, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifieste lo que a su representación corresponda.

6. **Suspensión.** El Ministro instructor concedió la suspensión solicitada para el efecto de que el Municipio de Tulum se abstuviera de expedir o autorizar cualquier acto relativo a la asignación de destinos y usos de suelo con motivo de la aplicación del PMOTEDUS.

7. En contra de la concesión de suspensión, el doce de julio de dos mil veintiuno, el Municipio de Tulum interpuso el recurso de reclamación 67/2021-CA. En sesión de doce de enero de dos mil veintidós, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, declaró infundado el recurso de reclamación y confirmó el acuerdo recurrido.



8. **Contestación de la demanda por parte del Municipio de Tulum.** El seis de septiembre de dos mil veintiuno, Lorena María Moguel Riveroll, en su carácter de síndica municipal del Municipio de Tulum, presentó el escrito de contestación a la demanda. En esencia, hizo valer los siguientes argumentos:

a. El Municipio de Tulum cuenta con facultad expresa para emitir el PMOTEDUS. Los artículos 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal; 11, fracción I, y 28 de la LGAHOTDU; 6, fracción I, 11, fracción II, 16, fracción III, 19, 20, 21 y 22 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo (LEEPA QR); 145 y 155, inciso a), de la Constitución de Quintana Roo; 66, fracción II, inciso a), y 90, fracción XIX, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo confieren al Municipio la facultad expresa de emitir los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable.

Asimismo, el Municipio de Tulum cumplió con el procedimiento previsto en las leyes para formular el PMOTEDUS, el cual se prevé en los artículos 28, 44, 45 y 46 de la LGAHOTDU; 20 bis 5 de la LGEEPA; 53 y 63 de la LAHDUOT QR; 21 y 22 de la LEEPA QR.

b. La SEMARNAT se negó, de manera voluntaria, a participar en la creación del PMOTEDUS a pesar de ser debidamente invitada. El Ejecutivo Federal menciona que la SEMARNAT no participó ni validó la emisión del PMOTEDUS, aun cuando este programa incide en las áreas naturales protegidas. Sin embargo, la SEMARNAT, por medio de los oficios DGDUYE/510/18, de veinte de noviembre de dos mil dieciocho, y PM/PM/377/2019, de veintidós de julio de dos mil diecinueve, fue invitada a participar en el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Urbano.

Asimismo, mediante oficio MPM/SMDUE/0094/IV/2019 el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y el Ayuntamiento de Puerto Morelos invitaron a la SEMARNAT a participar en el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. Mediante oficio DGPAIRS/152/2019, de ocho de mayo de dos mil diecinueve, la SEMARNAT se negó a participar en el Consejo.



Si bien, los oficios citados están relacionados con los programas municipales de Felipe Carrillo Puerto y Puerto Morelos, denotan una realidad: la SEMARNAT se ha negado a participar en todos los consejos municipales para la emisión de los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico y urbano. La secretaría estimó que esos instrumentos de planeación eran inconstitucionales, toda vez que no se ajustaban a lo dispuesto en la LGEEPA.

La falta de participación de la SEMARNAT en los Consejos Municipales no libera al Municipio de Tulum respecto de las obligaciones que tiene con su población en materia de ordenamiento territorial y protección al ambiente.

c. La SEMARNAT no goza de facultades para condicionar la emisión del PMOTEDUS, toda vez que éste no incluye áreas naturales protegidas. El artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal señala que los Municipios tienen la facultad de emitir los planes de desarrollo urbano municipales y formular la zonificación aplicable atendiendo a las leyes federales y locales. En ese sentido, de una lectura del artículo 20 Bis 1 de la LGEEPA se advierte que la Federación no tiene facultades para condicionar la validez de los programas de ordenamiento territorial municipal, sino que tiene la obligación para apoyar técnicamente la formulación de éstos.

No se ignora que existe una excepción a la regla general contemplada en el artículo 20 Bis 1 de la LGEEPA. El artículo 20 Bis 5, fracción V, del mismo ordenamiento establece que cuando se trate de un programa de ordenamiento local que incluya un área natural protegida, será elaborado y aprobado por la SEMARNAT, el Estado y el Municipio. No obstante, dicho precepto no es aplicable al caso concreto, toda vez que el PMOTEDUS no incluye regulación sobre áreas naturales protegidas, playas u otras áreas de jurisdicción federal.

Asimismo, ninguno de los preceptos de la LGEEPA aludidos por el Poder actor prevén la competencia de la Federación para aprobar o condicionar la validez del PMOTEDUS (artículos 1, 4, 5, 6 y 8 de la LGEEPA).

d. El Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento territorial no es aplicable al caso concreto. El Ejecutivo Federal funda su competencia para validar el PMOTEDUS en el artículo 4, fracciones VI, VII y IX, del Reglamento de



la LGEEPA en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, los programas locales no pueden supeditarse a los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal.

Aunque no es materia del presente juicio pronunciarse sobre la constitucionalidad del reglamento en cita, se debe analizar el alcance e interpretación de los fundamentos que utiliza el Poder actor para condicionar la validez del PMOTEDUS. Sin perjuicio de lo anterior, ninguna disposición del reglamento prevé la competencia de la SEMARNAT para validar o condicionar la validez del PMOTEDUS.

e. El PMOTEDUS se emitió en congruencia con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Cancún-Tulum. Lo anterior se corrobora con el hecho de que la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo emitió el Dictamen de Verificación de Congruencia entre el PMOTEDUS y el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Cancún-Tulum.

f. El PMOTEDUS se ajusta a los documentos internacionales. El hecho de que el acuerdo reclamado no cite documentos internacionales en sus considerandos no implica su contravención. La falta de remisión expresa a estos acuerdos no condicionan la validez del PMOTEDUS, toda vez que éstos no confieren atribuciones a los Municipios. La fundamentación del instrumento de ordenamiento territorial reclamado deriva de la Constitución Federal y las leyes locales y federales.

g. El PMOTEDUS no viola la Ley de Hidrocarburos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos ni la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Contrario a lo dicho por el Ejecutivo Federal, el acuerdo reclamado no violenta los ordenamientos citados.

En relación con la materia de hidrocarburos, el PMOTEDUS no regula cuestiones relacionadas con las facultades conferidas a la Federación, entre las que se encuentran las siguientes: reconocimiento, exploración superficial, exploración y extracción de hidrocarburos; tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento de petróleo; procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación; transporte, almacenamiento,



distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos; transporte por ducto y almacenamiento de petroquímicos.

En relación con la gestión de residuos, el artículo 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los Municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos (recolección, traslado, tratamiento y disposición final). El PMOTEDUS circunscribe sus disposiciones a dichas facultades.

En relación con organismos genéticamente modificados, y en cumplimiento con la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, el PMOTEDUS señala que la SEMARNAT tiene la facultad de participar en la formulación y aplicación de la política general de bioseguridad, así como evaluar los posibles riesgos que las actividades con organismos genéticamente modificados pudieran ocasionar al medio ambiente.

h. EL PMOTEDUS no otorga o autoriza el cambio de uso de suelos forestales, toda vez que es una facultad federal.

9. Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no emitió opinión en la presente controversia constitucional a pesar de estar debidamente notificada.

10. Audiencia constitucional. El diecinueve de octubre de dos mil veintinueve se llevó a cabo la audiencia constitucional prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (ley reglamentaria). Las partes desahogaron las pruebas ofrecidas y ofrecieron sus alegatos.

¹ **Ley reglamentaria**

"Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."



11. **Cierre de la instrucción.** El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, se acordó cerrar el periodo de instrucción con el fin de que el Ministro instructor elabore el proyecto de resolución correspondiente.

12. **Avocamiento.** El asunto quedó radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veinte de octubre de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

13. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción II, *a contrario sensu*, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

15. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria² se precisa el acto objeto de la presente controversia.

² **Ley reglamentaria**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



16. El Poder Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional en contra del acuerdo mediante el cual se aprueba PMOTEDUS. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe al instrumento referido, cuya emisión se atribuye al Municipio de Tulum.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria, la existencia del acuerdo reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. OPORTUNIDAD

20. El programa municipal impugnado fue publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno. Conforme al artículo 21 de la ley reglamentaria,³ la presentación de la demanda, el día catorce de mayo de dos mil uno en la Oficina

³ **Ley reglamentaria**

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma ley fija.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

22. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria,⁴ la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

24. De conformidad el artículo 11, primer párrafo de la ley reglamentaria,⁵ la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas

⁴ Ley reglamentaria

"Artículo 11. ...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁵ Ley reglamentaria

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Municipio de Tulum, al atribuirle la emisión del acuerdo impugnado. En su representación compareció Lorena María Moguel Riveroll, en su carácter de síndica municipal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la Sindicatura de ocho de julio de dos mil dieciocho y el Acta de sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Tulum para el periodo de 2018-2021 de treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

25. En términos de los artículos 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,⁶ y 30 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Tulum,⁷ Quintana Roo, la persona síndica municipal está facultada para representar a dicha entidad en la presente controversia constitucional.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

27. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Esta Segunda Sala, de oficio, tampoco advierte que se actúe alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar

⁶ **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 92.** Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: ...

"**V.** Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; ..."

⁷ **Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Tulum**

"**Artículo 30.** El síndico municipal deberá comparecer por sí mismo o asistido por un profesional del derecho ante cualquier tribunal, en los juicios en que el Municipio sea parte o le resulte algún interés jurídico."



Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

29. **Consideraciones previas.** Este apartado sólo estudiará los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas. En términos de los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son éstas las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimientos.

30. Por ello, el estudio de fondo no incluirá los conceptos de invalidez que alegan: 1) violaciones a un Convenio Marco de Colaboración y Coordinación entre el Municipio demandado y el Gobierno Federal con motivo del Tren Maya;⁸ 2) incumplimientos a la Ley General de Vida Silvestre en Materia de Humedales y la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT;⁹ 4) la ausencia de participación de la SEMARNAT en términos del artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico;¹⁰ 5) la simple falta de mención de la LGEEPA en los fundamentos del programa impugnado; 6) la violación al artículo 53 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 7) la falta de un convenio de referencia en términos del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico;¹¹ 8) la no inclusión en los considerandos del programa impugnado de las Metas Aichi, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático;¹² 9) la violación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, y del Acuerdo por

⁸ Véase páginas 16 a 18 del cuaderno principal de la controversia.

⁹ Véase página 26 del cuaderno principal de la controversia.

¹⁰ Véase páginas 39 y vuelta del cuaderno principal de la controversia.

¹¹ Véase páginas 82 y 83 de la demanda.

¹² Véase páginas 89 a 91 de la demanda.



el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, publicado el siete de septiembre de dos mil doce,¹³ y 10) la posible falta de dictamen de coherencia en materia de ordenamiento ecológico en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.¹⁴

31. Estos conceptos de invalidez no serán estudiados en términos del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna por no representar, por un lado, una vulneración a competencias propias de la Federación ni, por el otro, a atribuciones originarias de rango constitucional.

32. Por razón de método, los conceptos de invalidez se analizarán en este apartado siguiendo cuatro argumentos. Un primer razonamiento alega la invalidez de todo el programa impugnado debido a que la SEMARNAT no tuvo oportunidad de participar en su deliberación y aprobación, máxime cuando este programa incluye áreas naturales protegidas a su cargo. En segundo lugar, se estudiará la posible invalidez de algunas disposiciones del programa impugnado por invadir facultades federales en materia de hidrocarburos. En tercer lugar, este estudio analizará la posible violación de atribuciones de la Federación en materia de regulación de organismos genéticamente modificados. En cuarto lugar, se estudiará la posible vulneración a facultades del Ejecutivo Federal en materia de gestión de residuos. Finalmente, este apartado analizará el argumento del Poder actor en el sentido de que el contenido del programa impugnado invade sus facultades en materia de control de usos de suelo forestales.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

¹³ Véase páginas 91 a 99 de la demanda.

¹⁴ Véase páginas 99 a 105 de la demanda.



VIII.1. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del programa impugnado.

34. El Ejecutivo Federal plantea que el programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 27, párrafo tercero,¹⁵ y 73, fracción XXIX-G,¹⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa municipal en la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación. Además, argumenta el actor que la atribución que tiene el Municipio demandado para emitir su programa de equilibrio ecológico está sujeta al cumplimiento de las leyes, federales y estatales que modulen dicha facultad, de acuerdo con el

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."



artículo 115, fracción V, de la misma Constitución.¹⁷ Por último, esta Segunda Sala advierte que las atribuciones constitucionales de uno y otro nivel de gobierno están intrínsecamente relacionadas con el derecho fundamental a un medio ambiente sano del artículo 4o., párrafo quinto, constitucional,¹⁸ puesto que los instrumentos de política pública creados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (como las áreas naturales protegidas y el ordenamiento ecológico del territorio) están dirigidos a garantizar este derecho humano.

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;"

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 4. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."



35. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y distribuye las facultades del Estado Mexicano entre los tres niveles de gobierno. Si bien, el Ejecutivo Federal fundamenta su pretensión para participar en la elaboración y validación de cualquier programa de ordenamiento urbano de los Municipios con base en el artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA, este precepto simplemente establece una obligación de la SEMARNAT para apoyar técnicamente el proceso de formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la misma ley. Como establece el Municipio de Tulum en su contestación,¹⁹ no existe precepto alguno en la misma LGEEPA que establezca que la ausencia de apoyo técnico por parte de la secretaría, en general, conlleve la invalidez de un programa de ordenamiento ecológico.

36. En cambio, el artículo 20 BIS 5, fracción V,²⁰ de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico municipal incluye un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT y el Municipio del que se trate. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación.

37. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo "incluir" en el precepto en cita implica una intromisión territorial por parte del programa municipal. Esto significa que si un programa local, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área

¹⁹ Véase página 332 del cuaderno principal de la controversia.

²⁰ "Artículo 20 BIS 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

"...

(Reformada, D.O.F. 19 de enero de 2018)

"V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda; ..."



natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT. En otras palabras, el artículo 20 BIS 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente impide que un Municipio emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.

38. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no incluye a las áreas naturales federales protegidas.²¹ Dicho programa, de forma expresa, establece que su ámbito de aplicación viene definido por las coordenadas y puntos geográficos del artículo 128 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, excluyendo las áreas naturales protegidas de la Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Reserva de la Biósfera arrecifes de Sian Ka'an y Parque Nacional Tulum, es decir, se ciñe al territorio sobre el que el Municipio demandado tiene jurisdicción exclusiva.²² Adicionalmente, aunque menciona que el territorio municipal incluye o colinda con áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, es claro en establecer que "... este programa municipal no tiene como ámbito de aplicación regular y administrar las áreas naturales protegidas ...".²³ Por tanto, es claro que el Municipio de Tulum no incluye a estas áreas dentro de los alcances de su programa de ordenamiento ecológico.

39. Sin embargo, el Ejecutivo Federal alega que hay algunos proyectos contenidos en el programa impugnado sobre los que no se fija una localización clara. Se trata de: 1) Parque tecnológico; 2) Programa de imagen urbana; 3) Polígono de actuación estación del Tren Maya (Tulum y Coba); 4) Construcción de corredor turístico; 5) Ventana al mar, faro del saber e infraestructura comercial; 6) Programa de impulso artesanal; y, 7) Zona turística sustentable (de Boca Paila a Zona Urbana).²⁴ El Poder actor establece que no existe certeza sobre su

²¹ Parque Nacional Tulum, Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Reserva de la Biósfera arrecifes de Sian Ka'an. También excluye los sitios RAMSAR Playa Tortuguera, X'cacel-X'cacelito y Sian Ka'an. Véase páginas 130 a 132 del expediente.

²² Véase el cuadro de construcción en páginas 131 vuelta a 132 vuelta del expediente de la controversia.

²³ Véase página 137 del expediente.

²⁴ Véase página 32 vuelta y 33 del expediente.



ubicación, por lo que podrían estar dentro de alguna área natural protegida, lo que hubiera requerido la participación y aprobación de la SEMARNAT.

40. Esta Segunda Sala, sin embargo, considera que la falta de certeza sobre la localización de los proyectos mencionados no implica, por sí misma, que el programa impugnado incluya el territorio de las áreas naturales protegidas.²⁵ Como se argumentó ya, el programa municipal excluye de forma clara a dichas áreas dentro de su ámbito de aplicación.²⁶ Así, la posible ambigüedad sobre los puntos geográficos determinados en los que los proyectos ya indicados se desarrollarán excluye a las áreas naturales protegidas, de acuerdo con el propio programa impugnado. Por estas razones, el Municipio demandado no invadió atribuciones federales pues su programa de ordenamiento ecológico municipal no tiene al territorio de las áreas naturales protegidas como su ámbito de aplicación y, por tanto, el Municipio demandado no debió de haber llamado a la SEMARNAT a participar en la discusión y aprobación del programa impugnado.

41. Adicionalmente, el Poder actor argumenta que el programa impugnado invade su esfera competencial al plantear proyectos estratégicos en bienes nacionales de competencia exclusiva de la Federación,²⁷ ya que existen unidades de gestión territorial sustentable (UGTS) que dan cuenta de la extensión de zona de playa con la que colindan. Así, la UGTS 2 (PDU Akumal) menciona que cuenta 12.17 hectáreas de playa; la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) establece 14.06

²⁵ En este sentido, el Poder accionante alega que el programa impugnado pretende la realización de estudios de factibilidad para la zona turística sustentable (de Boca Paila a zona urbana, tabla 29), así como un proyecto ejecutivo del corredor costero playas públicas y zona arqueológica (tabla 43). Ambos proyectos se ubicarían, según alega el actor, dentro de la poligonal de la Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an. Sin embargo, ni la tabla 29 ni la 43 del programa impugnado establecen que dichos proyectos se localizarán dentro del área natural protegida de Sian Ka'an. Se trata, en todo caso, de la misma ambigüedad a la que ya se hizo referencia y que se soluciona con la declaratoria expresa del programa municipal de que no se afectan las poligonales de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, máxime que en ambos casos el programa no establece la ejecución de acciones concretas en el territorio sino que sólo propone estudios de factibilidad, los que, seguramente concluirán que debe haber una coordinación entre órdenes de gobierno, en caso de que existan atribuciones federales o estatales.

²⁶ Punto 1.5 del Programa impugnado "Delimitación de la zona de estudio". Véase la página 572 vuelta del cuaderno principal de la controversia.

²⁷ Véase artículos 4, 6, fracción II, y 7, fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales.



hectáreas; la UGTS 9 (Punta Cadena) posee 31.12 hectáreas de playa y UGTS 13 (PDU Tulum) cuenta con 29,45 hectáreas de playa. Sin embargo, la mención de las playas contiguas a las UGTS no necesariamente tiene como consecuencia una invasión del ordenamiento de un bien de uso sujeto al régimen de dominio público de la Federación. En cambio, porque el programa impugnado es claro en ceñirse a las zonas de jurisdicción municipal,²⁸ y al no haber evidencia de que el mismo programa habilita el desarrollo de estas zonas, esta Segunda Sala interpreta la sola mención de la zona de playa dentro de las UGTS como simplemente informativa. En cualquier caso, esta Segunda Sala enfatiza que, al momento de ejecutarse, ningún proyecto contenido en el programa impugnado puede ser desarrollado invadiendo las zonas de las playas que, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, son competencia exclusiva federal.²⁹

42. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 BIS 5, fracción V. En efecto, el verbo "incluir" puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa municipal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa municipal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el Gobierno Federal, a través de la SEMARNAT, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.

43. La exposición de motivos y proceso legislativo que derivó en la publicación del artículo 20 BIS 5, fracción V, el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, no aporta mayores elementos para dilucidar el alcance de esta facultad.³⁰ Sin embargo, otra reforma a la misma ley –de doce de febrero de dos mil siete– introdujo una atribución para la Federación similar a la discutida, pero

²⁸ Véase pie de página 29.

²⁹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 72/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, doce de mayo de dos mil once.

³⁰ Iniciativa con decreto del presidente de la República, conjuntamente con los diputados y senadores integrantes de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, presentada el quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.



para el caso de programas de ordenamiento regionales, expedidos por las entidades federativas. Esta última reforma estableció algunas coordinadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

"... si el ordenamiento ecológico del territorio requiere de un diagnóstico para tomar medidas relativas al manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan la preservación y conservación de los recursos naturales, su aplicación se vincula de manera directa; aun y cuando las disposiciones legales vigentes no facilitan su adecuada aplicación.

"Cabe señalar que su relación directa atiende a que el ordenamiento ecológico del territorio, a través de un diagnóstico de las condiciones del recurso ofrece espacios para planear y regular los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan conservar en el mejor estado posible los recursos naturales en ellas ubicados, basándose en una delimitación de los usos y actividades prohibidos y permitidos.

"Dicha delimitación deberá partir entonces de un proceso de planeación integrado; que permita la inclusión en el ordenamiento ecológico del territorio de las disposiciones específicas contenidas en los decretos de creación de las áreas naturales protegidas.

"Por lo anterior, resulta necesaria la vinculación de estos dos instrumentos de política ambiental, a efecto de que se lleve a cabo una planeación estratégica de las actividades que se realizan dentro de nuestras áreas naturales protegidas y en todo el territorio nacional.

"Es por esto, que uno de los objetivos de esta iniciativa busca dar respuesta a esta necesidad de armonización entre éstos [así] instrumentos de política ambiental, consistente en hacer congruentes los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas y los criterios contenidos en sus respectivos programas de trabajo; con los lineamientos y previsiones que contenga el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes niveles: general, regional, local y marino.

"Para lograr lo anterior, se propone la inclusión de un nuevo criterio que deberá seguirse para la formulación del ordenamiento ecológico del territorio con-



sistente en la toma en consideración del programa de manejo del área natural protegida de que se trate.

"Otra de las reformas legales propuestas, consecuencia de la anterior, es la relativa a la sujeción del ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad regional, a los fines de conservación previstos en las declaratorias de las áreas naturales protegidas, en caso de que aquél comprenda una o varias, ya sea parcial o totalmente.

"Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 BIS 5 fracción V de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta."³¹

44. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 BIS 5, fracción V, de esa misma ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de Origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio –nacional, regional y local– y las áreas naturales protegidas:

"... el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de las áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes el uno con el otro. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de ambos instrumentos, toda vez que los dos conllevan la planificación territorial de actividades.

"Precisamente por lo antes expuesto, el artículo 20 Bis 5 de la ley en comento establece que, cuando un programa ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elabo-

³¹ Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico del territorio y áreas naturales protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.



rado y aprobado de manera conjunta por la autoridad federal y los gobiernos ... de los Municipios ...

"Sin embargo, esta misma previsión tendría que aplicarse para todas [así] las demás modalidades del ordenamiento ecológico del territorio. Si no, se corre el riesgo de que un programa de ordenamiento ecológico del territorio contradiga las previsiones de la declaratoria de un área natural protegida.

"Por la razón señalada en el párrafo anterior, la iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas."³²

45. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA, es decir, la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los de los programas de ordenamiento ecológico municipal. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la SEMARNAT en términos del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA, no sólo es necesaria cuando un programa municipal incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre el ordenamiento ecológico municipal y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio municipal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.

46. Esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 307/2016,³³ estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo

³² Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 Bis 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.

³³ Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, catorce de noviembre de dos mil dieciocho.



evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata* o *inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aun culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.³⁴ Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación antropogénica al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.

47. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los Municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (Municipios, entidades federativas y aun Estados). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no sólo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción de Tulum, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación.

48. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.³⁵ Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de

³⁴ "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio *in dubio pro medio ambiente*." Véanse páginas 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.

³⁵ Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (páginas 11 y siguientes de la versión pública).



forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades municipales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.

49. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los Municipios. Esta atribución no sólo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por la proximidad geográfica de un Municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el Municipio que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, cuyo territorio colinda o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la SEMARNAT, para que la secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.

50. Falta de convocatoria de Tulum a la SEMARNAT. A este respecto, consta en el expediente que el Municipio de Tulum no invitó a participar al Gobierno Federal, por conducto de la SEMARNAT. Así lo reconoce el Municipio demandado,³⁶ ya que sólo refiere que por oficios MPM/SMDUE/0094/IV/2019 (del Ayuntamiento de Puerto Morelos) y SEDETUS/DS/001387/2019 (expedido por el Estado de Quintana Roo) se le invitó a la SEMARNAT a participar en el consejo municipal de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano del Municipio de Puerto Morelos. La secretaría, por medio de los oficios DGPAIRS/152/2019 y DGPAIRS/140/2019, se negó expresamente a participar. Sin embargo, dicha invitación fue en un proceso distinto de un Municipio diferente.³⁷

³⁶ Véase la página 344 del cuaderno principal de la controversia.

³⁷ Consta que, por oficio DGPAIRS/274/2019, la SEMARNAT declinó una invitación a participar en el proceso del programa impugnado, hecha por la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Quintana Roo (véase página 749 del expediente). Sin embargo, esta constancia no implica una convocatoria a la secretaría para discutir y aprobar el programa. Por un lado, no es el Municipio (un nivel de gobierno diferente y no subordinado al estatal) quien corre la invitación y, en segundo lugar, no basta con convocar a una reunión de trabajo, sino que se le tiene que dar vista del proyecto de programa a la Federación con vistas a obtener su participación.



51. El mismo Municipio menciona los oficios DGDUYE/0510/2018 y PM/PM/337/2019,³⁸ expedidos por el Ayuntamiento de Tulum como invitación a la SEMARNAT. También alega que la presencia de algún representante de la secretaría se esperaba en la primera sesión ordinaria del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Tulum, sin que esta asistencia tuviera lugar. Sin embargo, de las constancias del expediente no se tiene registro de que la SEMARNAT haya acusado recibo de estos oficios, por lo que no consta que haya sido convocada.³⁹

52. En este sentido, la ausencia de convocatoria a la secretaría no se justifica por el hecho de que, en otros procesos similares de diversos Municipios de Quintana Roo, se le haya invitado y ésta se haya negado a participar, pues cada proceso es diferente. Pudieron existir razones (la protección de los ecosistemas de las áreas naturales protegidas colindantes con Tulum, por ejemplo) que motivaran al Ejecutivo Federal a participar en la deliberación y expedición del programa impugnado de Tulum, aunque se haya negado a participar en la elaboración y aprobación de programas similares.⁴⁰

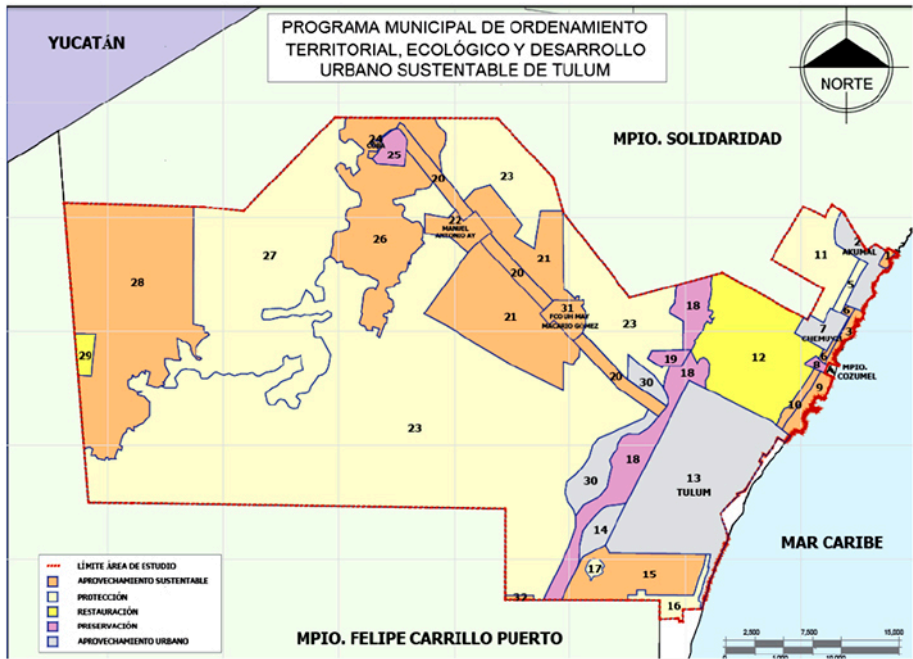
53. **Posibles impactos ambientales.** El Ejecutivo Federal identifica riesgos ambientales para las cuatro áreas naturales protegidas cercanas al territorio del Municipio de Tulum (Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Arrecifes de la Biósfera de Sian Ka'an, Parque Nacional Tulum y Reserva del Caribe Mexicano). Para ello, lista ocho unidades de gestión territorial sustentable (UGTS) del total de 32 que establece el programa. Se reproducen a continuación estas ocho UGTS que colindan o pudieran afectar a las áreas naturales protegidas, así como, para pronta referencia, el mapa de distribución de todas las UGTS en el Municipio de Tulum.⁴¹

³⁸ Véase documental en las páginas 453 y 454 del cuaderno principal de la controversia para el oficio DGDUYE/0510/2018 y del oficio PM/PM/337/2019.

³⁹ Véase la página 332 del cuaderno principal de la controversia.

⁴⁰ Como ya se explicó, la SEMARNAT declinó participar en el Consejo de Puerto Morelos, mediante los oficios DGPAIRS/152/2019 y DGPAIRS/140/2019.

⁴¹ Véase la página 145 vuelta del cuaderno principal de la controversia.



Unidad de Gestión Territorial	Colindancia con áreas naturales protegidas
UGTS-1 Corredor Yalkú-Akumal	
UGTS-2 PDU Akumal	
UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá	Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano
UGTS-9 Xelhá-Punta Cadena	
UGTS-13 PDU Tulum	Parque Nacional Tulum, Reserva de la Biósfera Sian Ka'an y Caribe Mexicano.
UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum	No colinda con áreas naturales protegidas, pero tiene ríos subterráneos de influencia en ellas.
UGTS-15 Pino Suárez Tulum	Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an y Arrecifes de Sian Ka'an
UGTS-16 Manglares de Pino Suárez	



54. De las ocho UGTS que identifica como colindantes o dentro del área de influencia de las áreas naturales protegidas, sólo en cinco de ellas el Ejecutivo Federal elabora argumentos sobre posibles afectaciones, que podrían provocar los tipos de desarrollo que el programa impugnado habilita. Éstas son: 1) la UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá; 2) UGTS-13 PDU Tulum; 3) UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum; 4) UGTS-15 Pino Suárez Tulum, y 5) UGTS-16 Manglares de Pino Suárez.⁴²

55. A juicio de esta Segunda Sala, los argumentos de la parte actora presentan escenarios en los que el programa impugnado podría afectar el equilibrio de los ecosistemas en las áreas naturales protegidas. Sin embargo, no generan en esta Segunda Sala la convicción sobre los riesgos inminentes que el programa impugnado provocaría en las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Los razonamientos que la parte actora aporta son hipotéticos, es decir, establecen relaciones de causa efecto que no se concretizan ni prueban en grado de riesgo en el caso de Tulum y las áreas naturales protegidas colindantes.⁴³

56. En cualquier caso, es **fundado** el argumento del Ejecutivo Federal en el sentido de que las ocho UGTS, que se identifican en el párrafo 42, sí colindan o pueden afectar las áreas naturales protegidas a su cargo. Por ello, en términos de la interpretación a la que llega esta Segunda Sala, existen razones para que tanto los objetivos de las áreas naturales protegidas como el programa de ordenamiento ecológico de Tulum guarden coherencia. Así, el Ejecutivo Federal conservaba la atribución del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA y el Municipio de Tulum fue omiso en convocar a la SEMARNAT para que participara, deliberara y aprobara el programa impugnado.

57. Por tanto, se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio

⁴² Véase páginas 21 a 69 vuelta del cuaderno principal de la controversia.

⁴³ Por ejemplo, la demanda habla de los efectos nocivos para los acuíferos de fosas sépticas mal construidas y mantenidas. Sin embargo, es omisa en establecer el estado que guardan las fosas sépticas de las edificaciones de Tulum (sólo señala que el Municipio carece de un buen sistema de alcantarillado). También, establece que hay ríos cuya afluyente comienza en el Municipio de Tulum y continúa en la Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, pero poco nos dice de la contaminación que se ha encontrado en el cuerpo de agua. Véase páginas 42 a 51 de la demanda.



de Tulum, sólo por lo que hace a las unidades de gestión territorial sustentable que colindan y/o afectan las áreas naturales protegidas Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, Reserva de la Biósfera Arrecifes de Sian Ka'an, Parque Nacional Tulum y Reserva de la Biósfera del Caribe Mexicano. Estas unidades son: 1) UGTS-1 Corredor Yalkú-Akumal; 2) UGTS-2 PDU Akumal; 3) UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá; 4) UGTS-9 Xelhá-Punta Cadena; 5) UGTS-13 PDU Tulum; 6) UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum; 7) UGTS-15 Pino Suárez Tulum, y 8) UGTS-16 Manglares de Pino Suárez.

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa quien formulará voto concurrente.

VIII.2. Violación de atribuciones federales en materia de hidrocarburos.

59. La parte actora alega que al establecer criterios de almacenamiento de combustibles y de los residuos generados por éstos, el acuerdo impugnado está regulando materias de la industria de hidrocarburos que son exclusivas de la Federación. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el agravio expuesto por la Federación es **infundado**.

60. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁴ la Nación llevará a cabo la exploración y extrac-

⁴⁴ **Constitución Federal**

"Artículo 25. ...

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. ..."

"Artículo 27. ...

(Adicionado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013) N. de E. en su contenido.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación,



ción de los hidrocarburos, en los términos de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

61. Para tal efecto, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos, la cual tiene por objeto regular: I) el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos, II) el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo, III) el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural, IV) el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y V) el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.⁴⁵

ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. ..."

"Artículo 28. ...

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. ..."

⁴⁵ **Ley de Hidrocarburos**

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

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

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

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

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

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



62. De actualizarse dichos supuestos, los criterios impugnados tendrían que ser invalidados, ya que, en términos de la misma ley, la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, por lo que únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.⁴⁶

63. En su planteamiento la Federación sostiene que los criterios impugnados están regulando aspectos relacionados con el almacenamiento de combustibles, por lo que, dicha cuestión podría encuadrar en la facultad que ésta tiene de regular el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos.

64. Entonces, para determinar si es o no correcto el argumento expresado, resulta necesario desarrollar el concepto de "almacenamiento", pero en términos de esa actividad a la que se le denomina "industria de los hidrocarburos".

65. Para ello, resulta conveniente acudir a lo que dispone la Ley de Hidrocarburos, la cual señala que el almacenamiento es la actividad consistente en el depósito y resguardo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos en depósitos e instalaciones confinados que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo.⁴⁷

⁴⁶ **Ley de Hidrocarburos**

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

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

⁴⁷ **Ley de Hidrocarburos**

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

"...

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



66. Dentro del concepto de hidrocarburos están comprendidos el petróleo, el gas natural, los condensados, los líquidos del gas natural y los hidratos de metano. Los petrolíferos son productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos. Finalmente, los petroquímicos son aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del gas natural o de la refinación del petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria.⁴⁸ Por su parte, el reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos (denominado "De las demás actividades de la industria de hidrocarburos"), que tiene por objeto regular los permisos para realizar, entre otras actividades, el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, descompresión, licuefacción, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos,⁴⁹ señala que el almacenamiento comprende la actividad de recibir hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos propiedad de terceros, en los puntos de recepción de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante o a quien éste designe, en los puntos de entrega determinados en su instalación o sistema, conforme a lo dispuesto en las

⁴⁸ **Ley de Hidrocarburos**

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

"...

"**XX.** Hidrocarburos: petróleo, gas natural, condensados, líquidos del gas natural e hidratos de metano;

"...

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

"...

"**XXIX.** Petroquímicos: Aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del gas natural o de la refinación del petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria; ..."

⁴⁹ **Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos.**

"**Artículo 1.** El presente ordenamiento tiene por objeto regular los permisos para realizar las actividades de tratamiento y refinación de petróleo; procesamiento de gas natural; exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos; transporte, almacenamiento, distribución, compresión, descompresión, licuefacción, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como para la gestión de sistemas integrados, en términos del título tercero de la Ley de Hidrocarburos."



disposiciones administrativas de carácter general que emita la Comisión Reguladora de Energía.⁵⁰

67. De lo anterior, resulta evidente que para que se actualice el supuesto contemplado en el artículo 2, fracción IV, de la Ley de Hidrocarburos, se requiere que el almacenamiento efectuado esté vinculado con algunas de las actividades que la misma ley regula y, además, que el mismo tenga por objeto recibir hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, en los puntos de recepción de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante.

68. Ahora bien, para determinar si lo que regulan los criterios impugnados encuadra dentro del supuesto de "almacenamiento" previsto por la Ley de Hidrocarburos, resulta necesario transcribir su contenido.

"3.2.5 Criterios de regulación uso de extracción de materiales

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
EXT-14	<p>Las plantas de extracción de materiales deberán contar con un área específica para el almacenamiento de combustibles y aceites, esta superficie deberá contar con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deberá estar techada de tal manera que se evite la entrada de agua de lluvia y deberá disponer de letreros permanentes. • Deberá establecerse una superficie de concreto impermeable con una pendiente de solera suficiente que permita la recolección de cualquier vertido accidental o de los posibles lixiviados

⁵⁰ **Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos.**

"Artículo 20. El almacenamiento comprende la actividad de recibir hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos propiedad de terceros, en los puntos de recepción de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante o a quien éste designe, en los puntos de entrega determinados en su instalación o sistema, conforme a lo dispuesto en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la comisión. Se excluye de lo anterior, el depósito de bienes que, conforme a los criterios que señale la comisión, se encuentre directamente vinculado al tratamiento y refinación de petróleo, al procesamiento de gas natural, y a la distribución y expendio al público de petrolíferos para la realización de sus procesos y actividades. En el caso de petroquímicos, sólo su almacenamiento vinculado a ductos estará sujeto a permiso. "Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71, fracción III de la ley."



	<p>que se generen, además deberá contar con un borde perimetral de concreto de cuanto menos 20 cm de altura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asimismo, deberá estar provista de una estructura adecuada para la recuperación derrames (sic), ya sea a través de una trampa de captación de aceites o alguna otra infraestructura que facilite la captación y recuperación de cualquier derrame de aceites o hidrocarburos. <p>En caso de que el almacenamiento de combustibles y aceites se realicen por separado, ambos almacenes deberán contar con las características indicadas anteriormente.</p>
EXT-15	<p>Se deberá destinar un área exclusiva para el suministro de combustible y aceites para la maquinaria y equipo, esta superficie deberá estar impermeabilizada con concreto y contar con un borde perimetral, y con todos los instrumentos necesarios para el manejo y control de los residuos peligrosos; de este modo garantizar que no exista infiltración de lixiviados de desechos sólidos y/o líquidos que representen un riesgo de contaminación al suelo y subsuelo. Bajo ninguna circunstancia se deberá realizar el suministro de combustible ni reparación de maquinaria o equipo en el banco (zona de extracción de material), salvo la maquinaria fija, en cuyo caso se deberán implementar mallas o lonas de protección de impermeables para evitar derrames directos al suelo.</p>
EXT-16	<p>Las plantas de extracción de materiales deberán contar con un área específica para el mantenimiento de maquinaria y equipo, la cual deberá estar provista de una superficie impermeable de concreto que deberá contar con una trampa de captación de aceites que facilite su recuperación. En caso de que sea necesario llevar a cabo el mantenimiento <i>in situ</i>, éste se hará utilizando un sistema de protección con la finalidad de evitar derrames de aceites y demás hidrocarburos directamente al suelo.</p>
EXT-17	<p>Los recipientes de almacenamiento de combustibles y aceites, así como los tambos utilizados para contener los residuos de éstos, deberán ser preferentemente de metal o de un material altamente resistente a golpes, presentando un rotulado adecuado que indique la identidad, cantidad, procedencia del residuo y clase de peligro involucrado. Por ningún motivo podrán ser reutilizados para el almacenamiento de otro tipo de residuos, cumpliendo en todo momento con las disposiciones contenidas en las normas oficiales mexicanas en la materia."</p>

69. De los criterios transcritos se desprenden diversas disposiciones encaminadas a mitigar las posibles afectaciones que pudieran generar el uso de plantas



de extracción de materiales. Entre estas medidas destacan el almacenamiento de combustibles y aceites empleados por estas máquinas y las características con las que deberán contar las superficies en donde se llevara a cabo dicho almacenamiento; directrices encaminadas a establecer la manera en la que se realizará el suministro de combustible y aceites para la maquinaria, y para llevar a cabo su mantenimiento; directrices para el control de los residuos peligrosos generados por dichas máquinas y las características con las que deberán contar los recipientes de almacenamiento de combustibles y aceites empleados por las plantas de extracción de materiales.

70. Derivado de lo anterior, esta Suprema Corte estima que los criterios impugnados no están regulando aspectos contemplados en la Ley de Hidrocarburos. En primer lugar, el almacenamiento regulado no se encuentra vinculado con algunas de las actividades que la misma ley regula, pues más bien se están reglamentando cuestiones relacionadas con el almacenamiento de combustibles que serán empleados por las plantas de extracción de materiales. Tampoco se advierte que este almacenamiento tenga por objeto recibir hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, en los puntos de recepción de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante, sino que se trata de acciones encaminadas a mitigar las posibles afectaciones que pudieran generar el uso de plantas de extracción de materiales.

71. Por tales motivos, esta Suprema Corte no puede arribar a la misma conclusión que la Federación y, por tanto, procede reconocer la validez de los criterios EXT-14, EXT-15, EXT-16 y EXT-17 del programa impugnado. Es importante mencionar que la presente resolución no contempla otros supuestos de invalidez que pudieran surgir del análisis de los criterios impugnados, ya que el estudio realizado se limitó a analizar el planteamiento expuesto por la Federación, por lo que esta Segunda Sala se encuentra obligada a ceñirse a la causa de pedir en este tipo de procesos de control constitucional.

72. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



VIII.3. Violación de la esfera de atribuciones federales en materia de organismos genéticamente modificados.

73. La Federación señala que el acuerdo reclamado establece que quedan prohibidas las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto y liberación comercial de organismos genéticamente modificados dentro de la superficie regulada por el PMOTEDUS, por lo que queda claro que el Municipio pretende establecer una política de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, lo cual compete a la Federación por medio de la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA). Los criterios AGP-9 y AGP-10 del acuerdo impugnado establecen lo siguiente:

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
AGP-9	Queda prohibido para los sistemas de producción agropecuaria, sin excepción alguna: <ol style="list-style-type: none"> 1) Utilizar alimento derivado de organismos genéticamente modificados, y 2) Llevar a cabo la producción, explotación y/o comercialización de organismos genéticamente modificados.
AGP-10	Quedan prohibidas las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados (OMG's) dentro de la superficie que regula el presente ordenamiento ecológico territorial, toda vez que se considera que tales actividades: <ol style="list-style-type: none"> a) Atentan con la diversidad biológica, b) Atentan contra la sanidad animal de las actividades pecuarias y agrícolas, y c) Constituyen un peligro de daño irreversible En el caso de que la autoridad competente otorgue los permisos para la liberación de organismos genéticamente modificados (OGM) a los ecosistemas presentes en el Municipio, se deberán realizar las siguientes acciones, enunciativas mas no limitativas, que permitan que éstos no se conviertan en plagas, vectores de enfermedades, patógenos, alérgenos, invasores o que transmitan genes a los organismos nativos y cultivados: <ul style="list-style-type: none"> • En los casos de que las OGM sean especies vegetales, se implementarán las medidas necesarias para que el polen no sea liberado al ambiente.



- Para cada especie OGM que sea liberada al ambiente, se deberá realizar un estudio que determine los riesgos a los que estarán expuestos las especies nativas y cultivadas con las que interaccionará, se definirán las gestiones y acciones necesarias para prevenir y atender las contingencias derivadas de los riesgos detectados.
- Previo a la liberación de OGM, se deberá informar a los productores que se puedan ver afectados por la introducción, de los posibles efectos adversos y de la medida de atención que se estarían realizado en caso de los OGM.

74. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio en el que la Federación sostiene que, al establecer una política de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, el acuerdo impugnado invade sus facultades.

75. Al resolver la controversia constitucional 233/2016⁵¹ el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en el artículo 3, fracción V, define a la bioseguridad como las acciones que deben asumirse en actividades con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano.

76. A partir de estos conceptos, se afirmó que la bioseguridad trasciende a las materias de salud, sanidad vegetal y medio ambiente, resultando necesario atender a la legislación que las regula.

77. De esta manera, se señaló que el artículo 4o. constitucional, en su párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

⁵¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 233/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, trece de agosto de dos mil diecinueve.



78. Por su parte, la Ley General de Salud prevé que una de las finalidades del derecho a la protección de la salud consiste en el desarrollo de la enseñanza e investigación tecnológica para la salud. Además, precisa, como materia de salubridad general, el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación cuya organización, operación y vigilancia se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud.

79. Sin embargo, del apartado B del artículo 13 de la ley marco en cita, en la que se establecen las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, no se advierte que se le hubiera otorgado competencia en materia de control sanitario.

80. Por su parte, del capítulo I del título décimo segundo denominado control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, de la Ley General de Salud, se advierte que corresponde a la Secretaría de Salud el ejercicio del control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración; otorgándose a la secretaría la atribución de emitir normas oficiales mexicanas a las que debe ajustarse el proceso señalado.

81. Aunado a lo anterior, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se adicionó a la Ley General de Salud el *Capítulo XII Bis*, a efecto de regular los productos biotecnológicos.

82. Ahora, en materia de sanidad vegetal, la legislación también otorga competencia en materia de bioseguridad a la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Específicamente, en el artículo 6 de la ley en cita, el legislador estableció que la aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría, a quien le otorgó, entre otras atribuciones, las de promover y orientar la investigación en la materia, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas; declarar zonas libres de baja prevalencia o bajo protección; dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario



autorizado; y, autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

83. Por último, se advierte que, a efecto de cumplir con sus atribuciones en materia de control de insumos, actividades y servicios, en el artículo 38 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la facultad de establecer, a través de normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los procedimientos para certificar, dictaminar y evaluar la efectividad biológica.

84. Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución; define la biotecnología como toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

85. Específicamente en el artículo 87 Bis, se establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con la finalidad de ser utilizados en la biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así, con base en las legislaciones anteriores, el Tribunal Pleno determinó que la materia de bioseguridad es competencia de la Federación, a través de las secretarías correspondientes.

86. Aunado a lo anterior, se precisó que el dieciocho de marzo de dos mil cinco, el legislador federal expidió la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, con la finalidad de establecer una ley especializada en organismos genéticamente modificados. Conforme a dicho ordenamiento, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser objeto de comercio, debe aprobar las etapas: experimental, programa piloto y comercialización.

87. En ese contexto, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser sometido a cualquiera de las etapas señaladas, debe contar con un



permiso que al efecto emita la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales o, en su caso, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

88. Por otra parte, en dicha ley se dispuso que la Federación puede celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de los organismos genéticamente modificados al ambiente, sea experimental o en programa piloto; y de realizar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esa ley.

89. Sin embargo, la Federación debe llevar a cabo la celebración de esos acuerdos o convenios por conducto de sus secretarías, en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. Asimismo, dichos acuerdos o convenios de coordinación deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo.

90. Para el caso concreto de las zonas libres de organismos genéticamente modificados, se prevé la posibilidad de establecer dichas zonas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante.

91. Las zonas libres se establecerán cuando se trate de organismos genéticamente modificados de la misma especie a las que se produzcan mediante procesos de producción de productos agrícolas orgánicos y se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación.

92. Así, será la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural quien determine ese tipo de zonas, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, para lo cual se debe tomar en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos. Además, dicha secretaría establecerá



en los acuerdos las medidas de seguridad que pueden adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos.

93. Sin embargo, si bien en la ley se prevé la posibilidad de que la Federación se coordine con los gobiernos estatales para la realización de convenios o acuerdos relacionados con la vigilancia de los riesgos que pudieran ocasionar la liberación de este tipo de organismos, en el supuesto de que se acredite científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación, sólo la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, podrá concretar la protección de los productos agrícolas orgánicos, mediante el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados.

94. De esta forma, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de éstos y para la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

95. Por tanto, es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación con los Gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.

96. Sin que pase inadvertido que para la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados, entre otras cuestiones, se requiere que a la solicitud de las comunidades interesadas se acompañe la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se pretenden sean este tipo de zonas, pues ello de ninguna manera constituye una facultad para esos órdenes de gobierno de emitir un decreto declaratorio en ese sentido.

97. Ahora bien, como ya fue detallado, los criterios AGP-9 y AGP-10 del acuerdo impugnado, instituyen una política de bioseguridad de organismos



genéticamente modificados. Esto debido a que establecen prohibiciones para que los sistemas de producción agropecuaria utilicen alimento derivado de organismos genéticamente modificados, lleven a cabo la producción, explotación y/o comercialización de organismos genéticamente modificados y realicen las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados dentro de la superficie que regula el ordenamiento ecológico territorial.

98. Sin embargo, conforme al marco jurídico que rige en la materia, corresponde a la Federación la regulación de tales cuestiones, por lo que procede declarar la invalidez de los criterios AGP-9 y AGP-10 del programa impugnado.

99. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII.4. Violación de competencias federales en materia de residuos.

100. La Federación señala que, en materia de residuos peligrosos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los Municipios cuentan con la facultad de participar en el control de los residuos manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. Sin embargo, no cuentan con facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o microgeneradores.

101. De ahí que, si el acuerdo reclamado establece en los criterios de regulación de uso de turismo convencional que en caso de que en cualquier etapa del desarrollo del proyecto se generen más de diez toneladas anuales de residuos peligrosos, se deberá contar con un plan de manejo y almacenamiento de éstos, resulta entonces que se están regulando residuos peligrosos provenientes de grandes generadores, lo cual compete a la Federación.

102. Los criterios TUC-28 y SUB-28 del acuerdo impugnado establecen lo siguiente:



CRITERIO	DESCRIPCIÓN
TUC-28	Los desarrollos turísticos de cualquier tipo deberán contar con un sitio especialmente destinado al acopio y almacenamiento temporal de los residuos sólidos, en el cual se llevará a cabo una separación secundaria de los mismos. En caso de que en cualquier etapa del ciclo de vida del proyecto se generen más de 10 toneladas anuales de residuos peligrosos, se deberá contar con un plan de manejo y almacenamiento de los mismos.
SUB-28	Los desarrollos suburbanos que se pretendan establecer en zonas sin servicio de recolección de residuos sólidos deberán contar con un sitio especialmente destinado al acopio y almacenamiento temporal de los residuos sólidos, en el cual se llevará a cabo una separación secundaria de los mismos. En caso de que en cualquier etapa del ciclo de vida del proyecto se generen más de 10 toneladas anuales de peligrosos, se debe tener contemplado un plan de manejo y almacenamiento de los mismos.

103. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio en el que la Federación sostiene que, al regular residuos peligrosos provenientes de grandes generadores, el acuerdo impugnado invade sus facultades.

104. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General⁵² establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

⁵² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."



105. Así, la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico se ve reflejada en la emisión de las tres leyes generales que regulan la materia: (1) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; (2) Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y (3) Ley General de Cambio Climático.

106. En este caso, el Congreso de la Unión al expedir las leyes generales citadas, hizo uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-G, en relación con el 27 de la Constitución Federal y, por tanto, toda legislación estatal en materia de protección al medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico debe sujetarse a lo establecido en aquéllas.

107. Sin embargo, para delimitar las facultades que el Congreso de la Unión otorgó a los distintos niveles de gobierno en materia de prevención y gestión integral de residuos es indispensable acudir a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por virtud del principio de especialidad de la ley.⁵³

108. Dicha normativa prevé que la Federación, las entidades federativas y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la ley y en otros ordenamientos legales.⁵⁴

109. Asimismo, establece que la Federación tiene la facultad de expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos peligrosos, su clasificación y

⁵³ Sentencia recaída al amparo en revisión 173/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

⁵⁴ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"Artículo 6. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en otros ordenamientos legales."



prevenir la contaminación de sitios o llevar a cabo su remediación cuando ello ocurra, así como la regulación y control de los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores, cuando estos últimos no sean controlados por las entidades federativas.⁵⁵

110. Para efectos de la ley son residuos peligrosos aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta ley.

111. Dicha ley también define como gran generador a aquella persona física o moral que genere una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida. Por pequeño generador se entiende a aquella persona física o moral que genere una cantidad igual o mayor a cuatrocientos kilogramos y menor a diez toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida.

112. Finalmente, establece que el microgenerador es aquel establecimiento industrial, comercial o de servicios que genere una cantidad de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos al año o su equivalente en otra unidad de medida.⁵⁶

⁵⁵ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"**Artículo 7.** Son facultades de la Federación:

" ...

"**II.** Expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos peligrosos, su clasificación, prevenir la contaminación de sitios o llevar a cabo su remediación cuando ello ocurra;

" ...

"**VII.** La regulación y control de los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores, cuando estos últimos no sean controlados por las entidades federativas; ..."

⁵⁶ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"**Artículo 5.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

" ...

"**XII.** Gran generador: Persona física o moral que genere una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida;



113. Adicionalmente, el Congreso de la Unión facultó exclusivamente a la Federación para establecer los criterios que determinan qué residuos están sujetos a planes de manejo. Inclusive, la SEMARNAT tiene la obligación de elaborar un listado de los residuos sujetos a planes de manejo especial.⁵⁷

114. Por su parte, dicho ordenamiento precisa que las entidades federativas tienen la facultad de autorizar y llevar a cabo el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con la secretaría y con los Municipios.⁵⁸

115. Finalmente, establece que los Municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento y su disposición final, así como participar en el control de

"...

"XIX. Microgenerador: Establecimiento industrial, comercial o de servicios que genere una cantidad de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos al año o su equivalente en otra unidad de medida;

"XX. Pequeño generador: Persona física o moral que genere una cantidad igual o mayor a cuatrocientos kilogramos y menor a diez toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida;

"...

"XXXII. Residuos peligrosos: Son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta ley; ..."

⁵⁷ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"Artículo 7. Son facultades de la Federación:

"...

"V. Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo, que incluyan los listados de éstos, y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes;"

⁵⁸ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"Artículo 9. Son facultades de las entidades federativas:

"...

"V. Autorizar y llevar a cabo el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con la secretaría y con los Municipios, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de este ordenamiento; ..."



los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, e imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo establecido en la misma ley.⁵⁹

116. De lo anteriormente detallado resulta evidente que el Municipio de Tulum, al establecer en los criterios SUB-28 y TUC-28 que, en caso de que en cualquier etapa del ciclo de vida del proyecto se generen más de 10 toneladas anuales de residuos peligrosos, se deberá contar con un plan de manejo y almacenamiento de los mismos, está regulando cuestiones respecto de las cuales no es competente. Esto se considera así, debido a que de conformidad con la normativa que ha sido referida, la Federación tiene atribuciones exclusivas para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, es decir, de aquellas personas físicas o morales que generen una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida.

117. No es obstáculo para llegar a tal determinación el hecho de que el artículo 28, en relación con numeral 31 de la ley⁶⁰ establezcan un amplio catálogo de sujetos obligados a la formulación y ejecución de los planes de manejo.

⁵⁹ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"**Artículo 10.** Los Municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades:

" ...

"II. Emitir los reglamentos y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley y en las disposiciones legales que emitan las entidades federativas correspondientes;

" ...

"VIII. Participar en el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo establecido en esta ley; ..."

⁶⁰ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

(Reformado, D.O.F. 21 de mayo de 2013)

"**Artículo 28.** Estarán obligados a la formulación y ejecución de los planes de manejo, según corresponda:

"I. Los productores, importadores, exportadores y distribuidores de los productos que al desecharse se convierten en los residuos peligrosos a los que hacen referencia las fracciones I a XI del artículo 31 de esta ley y los que se incluyan en las normas oficiales mexicanas correspondientes;



Si bien los criterios emitidos por el Municipio demandado podrían estar replicando el contenido de tales preceptos, lo cierto es que los Municipios no cuentan con facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de grandes

(Reformada, D.O.F. 19 de marzo de 2014)

"II. Los generadores de los residuos peligrosos a los que se refieren las fracciones XII a XV del artículo 31 y de aquellos que se incluyan en las normas oficiales correspondientes;

(Reformada, D.O.F. 4 de junio de 2014)

"III. Los grandes generadores y los productores, importadores, exportadores y distribuidores de los productos que al desecharse se convierten en residuos sólidos urbanos o de manejo especial que se incluyan en los listados de residuos sujetos a planes de manejo de conformidad con las normas oficiales mexicanas correspondientes; los residuos de envases plásticos, incluyendo los de poliestireno expandido; así como los importadores y distribuidores de neumáticos usados, bajo los principios de valorización y responsabilidad compartida, y

(Republicada, D.O.F. 4 de junio de 2014)

"IV. Los grandes generadores y los productores, importadores, exportadores y distribuidores de pilas y baterías eléctricas que sean considerados como residuos de manejo especial en la norma oficial mexicana correspondiente."

Artículo 31. Estarán sujetos a un plan de manejo los siguientes residuos peligrosos y los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente:

"I. Aceites lubricantes usados;

"II. Disolventes orgánicos usados;

"III. Convertidores catalíticos de vehículos automotores;

"IV. Acumuladores de vehículos automotores conteniendo plomo;

"V. Baterías eléctricas a base de mercurio o de níquel-cadmio;

"VI. Lámparas fluorescentes y de vapor de mercurio;

"VII. Aditamentos que contengan mercurio, cadmio o plomo;

"VIII. Fármacos;

"IX. Plaguicidas y sus envases que contengan remanentes de los mismos;

"X. Compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados;

"XI. Lodos de perforación base aceite, provenientes de la extracción de combustibles fósiles y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales cuando sean considerados como peligrosos;

"XII. La sangre y los componentes de ésta, sólo en su forma líquida, así como sus derivados;

"XIII. Las cepas y cultivos de agentes patógenos generados en los procedimientos de diagnóstico e investigación y en la producción y control de agentes biológicos;

"XIV. Los residuos patológicos constituidos por tejidos, órganos y partes que se remueven durante las necropsias, la cirugía o algún otro tipo de intervención quirúrgica que no estén contenidos en formol, y

"XV. Los residuos punzo-cortantes que hayan estado en contacto con humanos o animales o sus muestras biológicas durante el diagnóstico y tratamiento, incluyendo navajas de bisturí, lancetas, jeringas con aguja integrada, agujas hipodérmicas, de acupuntura y para tatuajes.

"La secretaría determinará, conjuntamente con las partes interesadas, otros residuos peligrosos que serán sujetos a planes de manejo, cuyos listados específicos serán incorporados en la norma oficial mexicana que establece las bases para su clasificación."



generadores, por lo que la invasión a la esfera competencial de la Federación se actualiza aun en dicho supuesto.

118. Por estas razones, si el Municipio de Tulum no está facultado para establecer disposiciones relacionadas con residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, lo procedente es declarar la invalidez de los criterios SUB-28 y TUC-28 del programa impugnado.

119. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VIII.5. Violación de competencias federales en materia de regulación de uso de suelo forestal.

120. El Ejecutivo Federal aduce que el programa impugnado transgrede la facultad exclusiva de la Federación relativa al cambio de uso de suelo en terrenos forestales. En términos del artículo 4 de la LGEEPA establece que la regulación del uso de suelo forestal estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.⁶¹ Por su parte, este último ordenamiento señala que la regulación del cambio de uso de suelo en terrenos forestales es facultad de la Federación.

121. Sin embargo, el programa reclamado establece que el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales es entre 5 % y 40 %. Lo que,

⁶¹ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 19 de enero de 2018)

"Artículo 4o. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en otros ordenamientos legales.

(Adicionado, D.O.F. 25 de febrero de 2003)

"La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable."



a decir del Poder actor, violenta las atribuciones en materia forestal que expresamente confiere la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable a la Federación.

122. En efecto, los lineamientos de las UGTS 3, 9, 17 y 22 del programa impugnado establecen lo siguiente:

UGTS	Lineamientos
3 Corredor Akumal-Xelhá	Los "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 % ..."62
9 Xelhá – Punta Cadena	Los "... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 % ..."63
17 Laguna Kaan Lu-um	"... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 % ..."64
22 Manuel Antonio Ay	"... el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 % ..."65

123. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio en el que la Federación sostiene que, al dar lineamientos para el cambio de uso de suelo de terrenos forestales, el acuerdo impugnado invade sus facultades.

124. La facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico (que desarrolla también el contenido del artículo 27, párrafo tercero, de la misma Constitución) se ve reflejada en la emisión de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Por su parte, al distribuir competencias en la materia, el artículo 10, fracción XXX,⁶⁶ de este cuerpo normativo establece que

⁶² Véase página 591 del cuaderno principal de la controversia.

⁶³ Véase página 596 del cuaderno principal de la controversia.

⁶⁴ Véase página 604 del cuaderno principal de la controversia.

⁶⁵ Véase página 609 del cuaderno principal de la controversia.

⁶⁶ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

"**Artículo 10.** Son atribuciones de la Federación: ...

"XXX. Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso del suelo de los terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso del suelo forestal;"



la Federación tiene la facultad exclusiva de controlar y vigilar el uso de suelo forestal. Así, en términos del artículo 14, fracción XI,⁶⁷ es la SEMARNAT la instancia encargada de ejecutar esta facultad exclusiva.⁶⁸

125. Es la SEMARNAT la instancia federal con atribuciones exclusivas para autorizar, sólo por excepción, el cambio de uso del suelo en terrenos forestales. Así también lo resolvió esta Suprema Corte de Justicia en el amparo en revisión 698/2010.⁶⁹ De aquel asunto derivó la tesis aislada 1a. LXIX/2014 (10a.), de rubro: "DESARROLLO FORESTAL Y SUSTENTABLE. LOS ARTÍCULOS 117, 160, 161, FRACCIÓN II, Y 162, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES Y DE IMPACTO AMBIENTAL, NO VULNERAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGU-

⁶⁷ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

"**Artículo 14.** La secretaría ejercerá las siguientes atribuciones:

"...

"XI. Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales;"

⁶⁸ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

"**Artículo 93.** La secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos cuyo contenido se establecerá en el reglamento, los cuales demuestren que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga, y que la erosión de los suelos, la capacidad de almacenamiento de carbono, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación se mitiguen en las áreas afectadas por la remoción de la vegetación forestal.

"En las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la secretaría deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las opiniones técnicas emitidas por los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate.

"La secretaría podrá emitir criterios y lineamientos en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, en el ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo establecido en esta ley y su reglamento.

"Las autorizaciones que se emitan deberán integrar un programa de rescate y reubicación de especies de la flora y fauna afectadas y su adaptación al nuevo hábitat conforme se establezca en el reglamento. Dichas autorizaciones deberán sujetarse a lo que, en su caso, dispongan los programas de ordenamientos ecológicos correspondientes, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"Tratándose de terrenos ubicados en territorios indígenas, la autorización de cambio de uso de suelo además deberá acompañarse de medidas de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en los términos de la legislación aplicable. Para ello, la secretaría se coordinará con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas."

⁶⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 698/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, primero de diciembre de dos mil diez.



RIDAD JURÍDICA POR INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL Y MUNICIPAL.⁷⁰

126. Por tanto, el Municipio de Tulum invadió una facultad exclusiva al determinar la posibilidad de cambio de los terrenos de uso forestal en los lineamientos de las UGTS 3, 9, 17 y 22. Así, esta Segunda Sala declara la invalidez del apartado "Lineamientos" correspondiente a: (1) la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 %** ..."; (2) la UGTS 9 (Xelhá-Punta Cadena) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 %** ..."; (3) la UGTS 17 (Laguna Kaan Lu-um) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 %** ..." y (4) la UGTS 22 (Manuel Antonio Ay) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 %** ..."

127. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IX. EFECTOS

128. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

129. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

⁷⁰ Tesis 1a. LXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 648, registro digital: 2005624.



a. El Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, por lo que hace a los usos de suelo para la gestión territorial sustentable; a los criterios para el ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo urbano; a los lineamientos, y a las estrategias que aplican únicamente a las siguientes unidades de gestión territorial sustentable: (1) UGTS-1 Corredor Yalkú-Akumal; (2) UGTS-2 PDU Akumal; (3) UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá (4) UGTS-9 Xelhá-Punta Cadena; (5) UGTS-13 PDU Tulum; (6) UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum; (7) UGTS-15 Pino Suárez Tulum, y (8) UGTS-16 Manglares de Pino Suárez.

b. Los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10 del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum;

c. El apartado "Lineamientos" del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum correspondiente a las siguientes unidades geográficas territoriales sustentables: (1) la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 %** ..."; (2) la UGTS 9 (Xelhá-Punta Cadena) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 %** ..."; (3) la UGTS 17 (Laguna Kaan Lu-um) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 %** ..." y (4) la UGTS 22 (Manuel Antonio Ay) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 %** ...", todas ellas del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum.

130. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, por coherencia, al ser parte de un mismo sistema normativo, la declaratoria de invalidez debe extenderse a todas las menciones de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10 que refieren las unidades de gestión territorial sustentable del programa impugnado que no fueron invalidadas por esta sentencia.

131. **Otros lineamientos:** Queda a salvo en todo tiempo la prerrogativa del Municipio de Tulum para adicionar y reformar el programa impugnado y especialmente, para expedir los criterios, lineamientos y estrategias para las unidades



de gestión territorial sustentable que han sido declaradas inválidas en esta resolución. Para tal efecto, sin embargo, y a la luz del contenido del apartado VIII de esta sentencia, deberá requerir de la participación de la SEMARNAT en términos del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA.

132. Plazo para el cumplimiento de la sentencia. Una vez que esta sentencia surta efectos y para los efectos establecidos en el párrafo anterior, la SEMARNAT tendrá un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a que reciba el requerimiento del Municipio de Tulum para iniciar los contactos y gestiones necesarias con el objetivo de coordinarse con aquel Municipio y determinar, dentro de los criterios, lineamientos y estrategias ya establecidos en el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Tulum, los que serán aplicables para las ocho unidades de gestión territorial cuya invalidez se declaró en este apartado.

133. Si la Federación, a través de la SEMARNAT, no inicia estos trámites dentro del plazo señalado o se niega de forma expresa a iniciar el proceso de coordinación antes de que el plazo de treinta días hábiles llegue a término, entonces el Municipio de Tulum podrá establecer los criterios, lineamientos y estrategias que crea convenientes para las unidades de gestión territorial sustentable que han sido invalidadas sin tener que contar con la participación de la SEMARNAT en términos del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA.

134. La Federación estará obligada a prestar la asistencia técnica que el Municipio de Tulum requiera, en términos del artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA, cuando ésta se requiera.⁷¹

135. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley

⁷¹ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (Adicionado, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

"Artículo 20 BIS 1. La secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta ley. "Las entidades federativas y los Municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino."



reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo Federal y al Municipio de Tulum.**

136. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa quien formulará voto concurrente.

X. DECISIÓN

137. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez parcial** del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de las unidades de gestión territorial sustentable: (1) UGTS-1 Corredor Yalkú-Akumal; (2) UGTS-2 PDU Akumal; (3) UGTS-3 Corredor Akumal-Xelhá; (4) UGTS-9 Xelhá-Punta Cadena; (5) UGTS-13 PDU Tulum; (6) UGTS-14 Zona suburbana sur del centro de población Tulum; (7) UGTS-15 Pino Suárez Tulum, y (8) UGTS-16 Manglares de Pino Suárez, por lo que hace a sus usos de suelo para la gestión territorial sustentable, sus criterios para el ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo urbano, sus lineamientos y sus estrategias correspondientes; la **invalidez** de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10, y la **invalidez** del apartado "Lineamientos" correspondiente a las siguientes unidades de gestión territorial sustentable: (1) la UGTS 3 (Corredor Akumal-Xelhá) en su porción normativa "... **El potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 40 %** ..."; (2) la UGTS 9 (Xelhá-Punta Cadena) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 30 %** ..."; (3) la UGTS 17 (Laguna Kaan Lu-um) en su porción normativa "... **el**



potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 5 % ..." y (4) la UGTS 22 (Manuel Antonio Ay) en su porción normativa "... **el potencial máximo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales en la UGTS es de 35 % ...**", todas estas disposiciones del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** por extensión de todas las menciones de los criterios SUB-28, TUC-28, AGP-9 y AGP-10 que refieren las unidades de gestión territorial sustentable dentro del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

QUINTO.—La invalidez de los puntos resolutivos cuarto y quinto comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Tulum.

SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa quien formulará voto concurrente.

Nota: La tesis aislada 1a. LXIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (ARTÍCULO 2 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN XX, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL ACTOR, AL HABER PLANTEADO ÉSTE UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ACUERDOS 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 Y 58, ARTÍCULO SEGUNDO, POR LOS QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA APRUEBA EL RECHAZO DETERMINADO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE ANGOSTURA, CHOIX, CONCORDIA, COSALÁ, EL FUERTE, GUASAVE, NAVOLATO, SALVADOR ALVARADO, ASÍ COMO DEL SERVICIO DE SALUD DE SINALOA Y LAS JUNTAS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE NAVOLATO Y DE ROSARIO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDOS 58, ARTÍCULO PRIMERO, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70 Y 71, A TRAVÉS DE LOS CUALES EL CONGRESO ESTATAL RECHAZA LA APROBACIÓN DETERMINADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SINALOA, COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO, COLEGIO DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA DEL ESTADO, FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL ESTADO, INSTITUTO SINALOENSE DE CULTURA, INSTITUTO SINALOENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA, INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO, INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, UNIVERSI-



DAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA, JUNTA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE CULIACÁN, JUNTAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LOS MUNICIPIOS DE AHOME, GUASAVE, MAZATLÁN; MUNICIPIOS DE AHOME, SINALOA, MOCORITO, BADIRAGUATO, CULIACÁN, ELOTA, SAN IGNACIO, MAZATLÁN, ESCUINAPA, ROSARIO, ASÍ COMO DEL PODER JUDICIAL Y DEL CONGRESO DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, TODOS DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDO 69 POR EL QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL RECHAZA EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECIOCHO; Y, LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DERIVADOS DE TALES ACUERDOS, EN PARTICULAR, LA ORDEN DE PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

V. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU FINALIDAD Y LÍMITES A NIVEL ESTATAL, CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VII. 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 AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

VIII. DERECHO DE VETO. CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO CUYO EJERCICIO REPRESENTA EL PRINCIPAL CONTRAPESO DEL TITU-



LAR DEL PODER EJECUTIVO CONTRA LA ACTIVIDAD DEL ÓRGANO LEGISLATIVO, A FIN DE LOGRAR UN EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL ENTRE AMBOS.

IX. DERECHO DE VETO EN EL ESTADO DE SINALOA. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE POR SU PROPIA NATURALEZA NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y PORQUE ADEMÁS LAS OBSERVACIONES QUE EN SU CASO SE FORMULEN POR EL PODER EJECUTIVO ESTATAL PUEDEN SUPERARSE POR EL CONGRESO LOCAL CON LA RATIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO MEDIANTE VOTACIÓN CALIFICADA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.

X. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGEN SU REVISIÓN.

XI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO LOCAL PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN LLEVADO A CABO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.

XII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU REVISIÓN.

XIII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. SU REVISIÓN POR EL CONGRESO LOCAL TIENE POR OBJETO EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA, COMPROBAR SI SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL PRESUPUESTO Y, A TRAVÉS DE LA AUTORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, PROMOVER EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN CUANDO LOS RECURSOS PÚBLICOS NO SE EJERZAN CONFORME AL MARCO NORMATIVO APLICABLE.



XIV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. EL DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO LOCAL QUE CALIFICA A AQUÉLLA COMO APROBADA, DESAPROBADA, RECHAZADA O NO APROBADA ES UN ACTO ESENCIALMENTE POLÍTICO EN TANTO ÉSTE, EN EJERCICIO DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO, TIENE LA OBLIGACIÓN DE REVISARLAS Y FISCALIZARLAS.

XV. DERECHO DE VETO EN EL ESTADO DE SINALOA. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE LOS ACTOS POR LOS QUE EL CONGRESO LOCAL APRUEBA O RECHAZA LOS DICTÁMENES DEL INFORME GENERAL DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA, ASÍ COMO DE LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE DIVERSOS MUNICIPIOS Y ENTES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES PRESENTADOS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO EN TANTO QUE ES FACULTAD EXCLUSIVA DE AQUÉL EL CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO A TRAVÉS DE SU REVISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD (ACUERDOS 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 Y 58, ARTÍCULO SEGUNDO, POR LOS QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA APRUEBA EL RECHAZO DETERMINADO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE ANGOSTURA, CHOIX, CONCORDIA, COSALÁ, EL FUERTE, GUASAVE, NAVOLATO, SALVADOR ALVARADO, ASÍ COMO DEL SERVICIO DE SALUD DE SINALOA Y LAS JUNTAS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE NAVOLATO Y DE ROSARIO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDOS 58, ARTÍCULO PRIMERO, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70 Y 71, A TRAVÉS DE LOS CUALES EL CONGRESO ESTATAL RECHAZA LA APROBACIÓN DETERMINADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SINALOA, COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO, COLEGIO DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA DEL ESTADO, FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL ESTADO, INSTITUTO SINALOENSE DE CULTURA, INSTITUTO SINALOENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA, INSTITUTO DE SEGURIDAD Y



SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO, INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA, JUNTA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE CULIACÁN, JUNTAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LOS MUNICIPIOS DE AHOME, GUASAVE, MAZATLÁN; MUNICIPIOS DE AHOME, SINALOA, MOCORITO, BADIRAGUATO, CULIACÁN, ELOTA, SAN IGNACIO, MAZATLÁN, ESCUINAPA, ROSARIO, ASÍ COMO DEL PODER JUDICIAL Y DEL CONGRESO DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, TODOS DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDO 69 POR EL QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL RECHAZA EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECIOCHO; Y, LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DERIVADOS DE TALES ACUERDOS, EN PARTICULAR, LA ORDEN DE PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL (ACUERDOS 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 Y 58, ARTÍCULO SEGUNDO, POR LOS QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA APRUEBA EL RECHAZO DETERMINADO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE ANGOSTURA, CHOIX, CONCORDIA, COSALÁ, EL FUERTE, GUASAVE, NAVOLATO, SALVADOR ALVARADO, ASÍ COMO DEL SERVICIO DE SALUD DE SINALOA Y LAS JUNTAS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE NAVOLATO Y DE ROSARIO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDOS 58, ARTÍCULO PRIMERO, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70 Y 71, A TRAVÉS DE LOS CUALES EL CONGRESO ESTATAL RECHAZA LA APROBACIÓN DETERMINADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, RELATIVO A LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA REVISIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SINALOA, COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO, COLEGIO DE EDUCACIÓN PROFESIONAL



TÉCNICA DEL ESTADO, FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL ESTADO, INSTITUTO SINALOENSE DE CULTURA, INSTITUTO SINALOENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA, INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO, INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA, JUNTA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE CULIACÁN, JUNTAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LOS MUNICIPIOS DE AHOME, GUASAVE, MAZATLÁN; MUNICIPIOS DE AHOME, SINALOA, MOCORITO, BADIRAGUATO, CULIACÁN, ELOTA, SAN IGNACIO, MAZATLÁN, ESCUINAPA, ROSARIO, ASÍ COMO DEL PODER JUDICIAL Y DEL CONGRESO DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, TODOS DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO; ACUERDO 69 POR EL QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL RECHAZA EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECIOCHO; Y, LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DERIVADOS DE TALES ACUERDOS, EN PARTICULAR, LA ORDEN DE PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 137/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA. 30 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados: Los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71, mediante los cuales el Congreso del Estado de Sinaloa aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado de los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de diversos Municipios y entes públicos estatales y municipales, así como del informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho y la orden de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.



	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	14 y 15
II.	PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS	Se tienen por efectivamente impugnados los Acuerdos 50 a 71.	15-17
III.	EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Sí existen los actos impugnados.	17
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	17-19
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	19 y 20
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	20-22
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestiman las causas de improcedencia ya que, por una parte, están estrechamente vinculadas con cuestiones que atañen al fondo del asunto y, por otra, en virtud de que, contrario a lo señalado por el Poder demandado, sí se hacen valer violaciones directas a la Constitución Federal.	22-24
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Se reconoce la validez de los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 y la orden de publicación en el Periódico Oficial del Estado, ya que se relacionan con la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública del Estado , a través de la actuación de la Auditoría Superior del Estado, por lo que el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo emita al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad.	24-47



		En la inteligencia de que el Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar dichos acuerdos en el Periódico Oficial del Estado.	
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, así como la orden de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</p> <p>TERCERO. Publíquense los acuerdos impugnados en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	47-49

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **137/2020**, promovida por el **Poder Ejecutivo**, contra el **Poder Legislativo**, ambos **del Estado de Sinaloa**.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito depositado el uno de septiembre de dos mil veinte, en el buzón judicial de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación y recibido el mismo día por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Quirino Ordaz Coppel, en su carácter de **Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa**, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de lo siguiente:

- Los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 (en su artículo segundo), en los que el Congreso del Estado **aprueba el rechazo** determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, de los Municipios: Angostura, Choix, Concordia, Cosalá, El Fuerte, Guasave, Navolato, Salvador Alvarado, así como de los entes públicos estatales y municipales: Servicios de Salud de Sinaloa, de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato y la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Rosario, respectivamente.

- Los Acuerdos 58 (en su artículo primero), 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70 y 71, a través de los cuales el Congreso Estatal **rechaza la aprobación** determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública de los entes públicos estatales y municipales: Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado, Instituto Sinaloense de Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado, Instituto Electoral del Estado, Universidad Autónoma de Occidente, Universidad Autónoma de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guasave, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán; de los Municipios de Ahome, Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Elota, San Ignacio, Mazatlán, Escuinapa, Rosario; así como del Poder Judicial y del Congreso del Estado, respectivamente, todos del ejercicio fiscal dos mil dieciocho;

- El Acuerdo 69 en el que el referido órgano legislativo **rechaza** el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho; y,



- Los actos de ejecución derivados de tales acuerdos, en particular, la orden de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

2. **Antecedentes.** El Poder actor expuso, esencialmente, los siguientes antecedentes:

2.1. El veintiuno de julio de dos mil veinte, el Poder Legislativo demandado aprobó, a través de los Acuerdos 50 a 57, el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado de los informes individuales de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública de los Municipios de Angostura, Choix, Concordia, Cosalá, El Fuerte, Guasave, Navolato y Salvador Alvarado, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

2.2. Mediante los oficios números CES/SG/MD/E-925/2020 y CES/SG/MD/E-926/2020, de fecha veintiuno de julio, recibidos el veintidós de julio de dos mil veinte, en la oficina de correspondencia del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, se remitieron al actor los acuerdos referidos en el punto anterior, a fin de que se publicaran en el Periódico Oficial del Estado.

2.3. El veintitrés de julio de dos mil veinte, se presentó en la oficina de correspondencia aludida, el oficio CES/SG/MD/E-945/2020, a través del cual se remitió, para efectos de su publicación en el Periódico Oficial, el Acuerdo Número 58 aprobado el mismo día, en el que el Congreso del Estado, por un lado, rechazó la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de los recursos públicos estatales y municipales: Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado, Instituto Sinaloense de Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado, Instituto Electoral del Estado, Universidad Autónoma de Occidente, Universidad Autónoma de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guasave, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán y, por otro, aprobó el rechazo determinado por esa autoridad fiscalizadora, a los



informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de los recursos públicos de los entes públicos estatales y municipales: Servicios de Salud de Sinaloa, de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato y la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Rosario, respectivamente, todos del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

2.4. El veintiocho de julio de dos mil veinte, se emitieron los Acuerdos 59 a 67, en los que el Poder Legislativo demandado rechazó la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública de los Municipios de Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Elota, San Ignacio, Mazatlán, Escuinapa, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciocho. Dichos acuerdos se remitieron a la parte actora, para efectos de su publicación, por medio del oficio CES/SG/MD/E-946/2020, recibido al día siguiente en su oficina de correspondencia.

2.5. El treinta de julio siguiente, el Poder Legislativo demandado rechazó la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado de los informes individuales de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública del Municipio de Rosario, del Poder Judicial y del Congreso del Estado y rechazó el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente a dos mil dieciocho, a través de los Acuerdos 68, 70, 71 y 69, respectivamente.

2.6. Por medio de los oficios CES/SG/MD/E-955/2020, CES/SG/MD/E-956/2020, CES/SG/MD/E-958/2020 y CES/SG/MD/E-959/2020, recibidos en la oficina de correspondencia del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa el treinta y uno de julio de dos mil veinte, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local remitió al Poder Ejecutivo los Acuerdos 68, 69, 60, 71, para efectos de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

3. **Conceptos de invalidez.** La parte actora plantea, en síntesis, los siguientes argumentos:

a. **I.** Los acuerdos impugnados hacen nugatorio el ejercicio de las facultades expresas y regladas que el Poder Ejecutivo tiene conferidas para formular observaciones a los decretos aprobados por el Poder Legislativo, en contraven-



ción al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal y 19 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

b. En efecto, los artículos 46, fracciones III, IV, V y VI, y 65, fracción XXV, de la Constitución Local, en relación con los artículos 209, 210, 211, 212 y 213 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, otorgan al titular del Poder Ejecutivo la facultad-obligación de formular observaciones a las leyes y los decretos aprobados por la Legislatura del Estado, lo cual tiene relevancia a partir de tres vertientes: 1) constituye un medio de control constitucional que tiene como fin establecer un sistema de equilibrio, frenos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; 2) se trata de un acto de colaboración y un mecanismo idóneo para evitar que un Poder se sobreponga a otro; 3) a través de la "facultad de veto", el Ejecutivo participa en el procedimiento de producción del decreto, lo cual lo habilita para allegar al Poder Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, a fin de evidenciar la falta de consentimiento del decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por resultar inconveniente.

c. En el caso, el Congreso Local decidió denominar e instrumentar los actos reclamados como acuerdos y no como decretos, contrario a lo exigido en la Ley Orgánica del Congreso y la Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, con el único propósito de impedir y hacer nugatorio el derecho del Poder Ejecutivo Estatal de manifestar su falta de consentimiento por vicios de inconstitucionalidad, defectos o inconveniencia de tales decisiones.

d. La decisión de emitir un instrumento legislativo como acuerdo o decreto no es una potestad ni una facultad discrecional del Congreso Estatal, sino que se trata de procedimientos reglados establecidos en la normativa vigente aplicable.

e. En efecto, conforme al sistema de revisión y fiscalización de la cuenta pública en el orden jurídico estatal, a partir de la reforma de dos mil diecisiete, cuya finalidad fue transitar de un esquema politizado a uno de naturaleza técnica jurídica, sin despojar al Poder Legislativo de su facultad de fiscalización, se lleva a cabo, en un primer momento, por la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado, la cual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de Auditoría Superior del Estado, cuando detecte errores en los informes generales e individuales o considere necesario profundizar en algu-



nos puntos, podrá solicitar al titular de la auditoría información para aclararla, o bien citarlo cuando resulte preciso, lo que, conjuntamente con el análisis pormenorizado de la comisión, debidamente sustentado en conclusiones técnicas, se debe integrar al dictamen que se someterá a la aprobación del Pleno del Congreso del Estado; mientras que los artículos 70 a 72 del referido ordenamiento establecen expresamente que la determinación de aprobar o rechazar las cuentas públicas, debe instrumentarse a través de decretos.

f. No obstante, con independencia de la denominación que intencionalmente les haya conferido el demandado, debe atenderse al contenido material de la resolución para determinar su verdadera naturaleza jurídica.

g. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al decreto como "aquella resolución que regula situaciones particulares, concretas e individuales", cuya particularidad consiste en que está dirigido a una situación concreta y una vez aplicado, se extingue.

h. Los actos reclamados no reúnen las características cualitativas de "acuerdos", en términos de lo dispuesto en los artículos 138, 139 y 140 de la Ley Orgánica del Congreso; aunado a que fue el propio demandado el que los remitió al Ejecutivo para que se publicaran en el Periódico Oficial, como corresponde a la naturaleza propia de un decreto.

i. En ese sentido, si fue el propio demandado quien les dio la especial característica de que debían ser publicados en el órgano de difusión oficial, implica que no reúnen los requisitos de procedencia de un acuerdo, puesto que la denominación del acto no cambia su verdadera naturaleza jurídica.

j. Máxime que, en años anteriores, sistemáticamente se habían emitido, mediante decretos, las resoluciones en las que el Congreso aprobó o rechazó las cuentas públicas y ahora pretende darles una naturaleza jurídica distinta, como acuerdos, a pesar de que se trata de determinaciones que afectan la esfera jurídica de personas jurídicas públicas y trascienden a la vida constitucional del Estado de Sinaloa.

k. En efecto, la aprobación o rechazo de la cuenta pública tiene implicaciones en personas físicas y morales –públicas– que van más allá de la esfera jurídica



del Congreso del Estado, razón por la cual es claro que la naturaleza de ese tipo de resolución es la de un decreto y no de un acuerdo.

l. Adicionalmente, en los actos impugnados se estableció, sin motivación ni fundamentación alguna, que surtirían efectos a partir de su aprobación por el Pleno del Congreso, siendo que en el ejercicio inmediato anterior se determinó que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

m. Las observaciones que el Ejecutivo puede formular –reitera– se basan en un sistema de equilibrio constitucional de frenos y contrapesos y una evaluación *ex ante* a ciertas resoluciones del Poder Legislativo, con el propósito de que sean revisadas y en su caso, corregidas para evitar perjuicios a sus destinatarios, sin tener que llegar a un control judicial; ello, sin perjuicio de que dichas observaciones puedan ser superadas por una mayoría calificada del propio Congreso dentro del propio esquema de equilibrio constitucional entre ambos Poderes.

n. El derecho de veto del Ejecutivo, previsto en el artículo 46 de la Constitución de Sinaloa, no está sujeto a ningún principio que limite su ejercicio, siempre y cuando se trate de actos que, materialmente, sean leyes o decretos y, de existir limitaciones, al ser el veto un medio de control constitucional no jurisdiccional, éstas deben interpretarse en forma estricta, pero en el caso no se actualiza ninguna excepción o restricción, por lo que hacer nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo es por sí mismo, violatorio del principio de división de poderes.

o. Por las mismas razones, los actos no pueden entrar en vigor antes de su fecha de publicación en el Periódico Oficial ni de la conclusión del ejercicio de veto del Poder Ejecutivo, por lo que debe existir un plazo razonable para su entrada en vigor.

p. II. Los actos impugnados se encuentran indebidamente fundados y motivados y resultan contrarios al régimen legal de atribuciones en materia de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública, toda vez que el Poder demandado excede la opinión de la Auditoría Superior, sin agotar las formalidades previstas en la Constitución Local y en la ley reglamentaria en esa materia, en contravención a los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en el artículo 16 constitucional.



q. No se cuestiona si el Poder Legislativo cuenta con facultades relativas a la revisión, discusión, aprobación o, en su caso, de rechazo de los dictámenes y las determinaciones presentadas por la Auditoría Superior del Estado sobre la cuenta pública del Estado y de los Gobiernos Municipales, sino que dichas atribuciones no se realizaron en estricto apego al marco jurídico constitucional y legal aplicable.

r. Lo anterior, toda vez que, en términos de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución de Sinaloa, para que el Poder Legislativo se pronuncie sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas "... citará al Auditor Superior del Estado, para comparecer ante el pleno del Congreso, con respecto a la información presentada en los informes de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, en un plazo no mayor a 30 días naturales y no menor a 20 días naturales a partir de su presentación", al tratarse del órgano especializado en esa materia; inclusive, la Comisión de Fiscalización tiene facultades para solicitar a dicho órgano que realice las aclaraciones pertinentes cuando se detecten errores o considere necesario profundizar el contenido de los informes, conforme a los numerales 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

s. Sin embargo, como se advierte de los acuerdos impugnados, dichas formalidades fueron omitidas, sin que mediara fundamentación y motivación alguna por parte del Poder Legislativo.

t. El Congreso del Estado, al determinar el rechazo de la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, tenía la obligación de llevar a cabo un test de proporcionalidad y aplicar una motivación reforzada y precisa del porqué el rechazo de la totalidad de los informes, lo cual no aconteció; además, que no se acompañaron los dictámenes emitidos por la Comisión de Fiscalización del Congreso cuando se remitieron los acuerdos impugnados al Poder Ejecutivo.

u. El parámetro de motivación reforzada se justifica en que los actos impugnados que determinan el rechazo de la cuenta pública: a) constituyen una violación directa al principio de división de poderes; b) trascienden en una afectación inmediata y directa al Estado en materia de deuda pública, incluyendo a la trans-



parencia y publicidad de su sistema de contabilidad; c) conllevan la imposición de consecuencias gravosas para el Gobierno del Estado y en su caso, de los Municipios, en su carácter de acreditados de los financiamientos de deuda pública.

v. Ante la indebida fundamentación y motivación de los acuerdos reclamados, procede declarar su invalidez.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 137/2020 y, al advertir que se impugnaban actos de contenido similar a los impugnados en la diversa controversia 331/2019, se turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que instruyera el procedimiento.

5. Posteriormente, mediante proveído de veintidós de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, a quien se solicitó emplazar a efecto de que formulara su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

6. **Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** Mediante escrito presentado vía electrónica a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la diputada Roxana Rubio Valdez, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, medularmente, en los siguientes términos:

- Debe **sobreseerse** en la controversia constitucional, toda vez que:

- **1.** No existe un conflicto competencial entre dos Poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, que actualice la hipótesis prevista en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal que invoca el actor.



- El aparente conflicto competencial alegado por el Poder Ejecutivo es porque en la emisión de los acuerdos impugnados se hizo nugatorio el ejercicio de sus facultades para emitir observaciones; sin embargo, de conformidad con el artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, tratándose de acuerdos no se requiere de la sanción, promulgación y publicación, por lo que en tal supuesto no ha lugar para que el Ejecutivo emita observaciones y, por ende, ante la inexistencia de la causa de invalidez, procede el sobreseimiento.

- No es óbice para lo anterior que el actor señale que conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, la aprobación o rechazo de los informes de revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas debe realizarse vía decreto, toda vez que dicho precepto se ubica en el capítulo sexto, denominado "De la Auditoría del Poder Legislativo y Judicial", por lo que es evidente que se refiere a las formalidades relativas a las auditorías técnicas realizadas a estos Poderes; máxime que tanto la Constitución Local como la ley orgánica le otorgan al Congreso la potestad de emitir leyes, decretos o acuerdos.

- Por tanto, al no constituir las cuentas públicas iniciativas de ley ni decretos de reformas, porque no producen derechos u obligaciones a la generalidad, sino meros actos de naturaleza administrativa que tienen por objeto la emisión de una resolución para aprobar o rechazar un dictamen en relación con las cuentas públicas respecto del gasto presupuestal, es procedente hacerlo mediante un acuerdo, al tratarse de una cuestión exclusivamente interna del Congreso el aprobar o no el ejercicio del gasto, conforme a los razonamientos técnicos de la comisión permanente de fiscalización al analizar la propuesta de la Auditoría Superior; además de que no requieren publicarse, al no surtir efectos para la generalidad sino únicamente para las instituciones fiscalizadas en torno al cumplimiento o no de los parámetros a que debe sujetarse en el ejercicio del gasto público conforme a las leyes aplicables preestablecidas.

- **2.** No se hacen valer violaciones directas a la Constitución Federal, por el contrario, se alegan violaciones indirectas a los artículos 14 y 116, es decir, aspectos de legalidad.



- En efecto, el actor fundamenta sus pretensiones en la interpretación literal y errónea que hace del artículo 72 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, así como a diversos preceptos de la Constitución Local, siendo evidente que los conceptos de invalidez se refieren a violaciones a normas secundarias.

- **3.** La parte actora pretende exponer, a manera de conceptos de invalidez, observaciones a los acuerdos impugnados, en ejercicio de su "facultad de veto".

- Esto, toda vez que la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo, al resolver la controversia constitucional 148/2008, que el contenido de las observaciones formuladas por el Ejecutivo no puede ser materia de control judicial, al constituir cuestiones de índole político.

- Al margen del criterio de esta Suprema Corte, el actor basa sus argumentos en aspectos que conformarían las observaciones improcedentes a los acuerdos reclamados y que son una reiteración de las que envió al Congreso del Estado mediante oficios SGG-037/2020 al SGG-045/2020.

- En cuanto a los conceptos de invalidez:

- Tocante al primero. El artículo 42 de la Constitución Local deja expedita la facultad del Congreso para dictar sus resoluciones ya sea vía ley, decreto o acuerdo; mientras que el artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso define los acuerdos como las resoluciones que, por su naturaleza, no requieren para su validez de la sanción, promulgación y publicación.

- El Congreso del Estado identificó la decisión de aprobación o no aprobación de la cuenta pública como una de aquellas que, por su naturaleza, no son susceptibles de observaciones.

- Esto, porque la revisión de la cuenta pública es una función materialmente administrativa, por lo que su validez no depende del cumplimiento del mismo proceso que se requiere para la creación o modificación de normas generales, ya que no impone obligaciones ni otorga derechos a la generalidad o a personas determinadas.



- Así, la naturaleza de la cuenta pública también puede observarse en el artículo 159 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, que establece lineamientos distintos para la lectura de sus dictámenes, al disponer: "Los dictámenes sobre cuentas públicas, tendrán su primera lectura el día en que se presenten y su segunda lectura se hará en un plazo no menor de una semana."

- Otro aspecto que revela que la aprobación de cuenta pública se rige por procedimientos distintos a los que rigen la emisión de las leyes y decretos, es lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Local que establece de manera limitativa quiénes se encuentran facultados para iniciar leyes o decretos, sin mencionar a la Auditoría Superior del Estado ni al auditor superior, por lo que no había razón para la instauración de proceso legislativo alguno respecto de la aprobación o rechazo de los informes de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

- De ese modo, la propia naturaleza de la revisión de la cuenta pública impide que su resolución pueda ser objeto de observaciones por parte de Ejecutivo Estatal, por lo que puede válidamente emitirse mediante un acuerdo al que alude el artículo 140 de la ley orgánica, que no requiere para su validez de sanción, promulgación ni publicación.

- El artículo 72 de la Ley de Auditoría Superior del Estado, en el que el actor funda su pretensión, forma parte del capítulo denominado "De la auditoría del Poder Legislativo y Judicial", por lo que no es aplicable a la revisión de la cuenta pública de los demás entes gubernamentales; aunado a que no establece que la determinación del Congreso deba sancionarse o publicarse por parte del Ejecutivo, sino únicamente que debe enviarse al Periódico Oficial para su publicación; de ahí que, es errónea la interpretación que realiza de dicho precepto.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez. No se cumple con el principio de afectación y se exponen cuestiones de legalidad que no podrían ser objeto de controversia constitucional.

- Lo primero, porque el actor no tiene facultades para acudir en representación de los demás entes fiscalizados para cuestionar la fundamentación y motivación de los actos impugnados o alegar que éstos resultan contrarios al



régimen legal de atribuciones en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública. Y, segundo, porque se limita a plantear aspectos de legalidad, relacionadas con reglas procesales y apreciaciones subjetivas.

- Al margen de lo anterior, contrario a lo alegado por el demandante, los acuerdos reclamados sí cumplen con los requisitos de la debida fundamentación y motivación, como se corrobora del contenido de tales determinaciones, en los que con fundamento en los artículos 43, fracción XXII, y 53 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, así como el artículo 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, el Congreso aprobó el rechazo o rechazó la aprobación de la Auditoría Estatal respecto de diversos informes relativos a la revisión y fiscalización de recursos públicos para el ejercicio de dos mil dieciocho.

- En esos términos, fue el propio Constituyente del Estado el que facultó al Poder Legislativo, en el referido artículo 43, para aprobar o rechazar, en su caso, el dictamen del informe general de resultado o los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Estado, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, como lo hizo en cada uno de los acuerdos controvertidos, previa discusión y aprobación por parte del Pleno del Congreso.

7. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería del Gobierno Federal. Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

8. Alegatos. No se formularon alegatos en esta controversia constitucional.

9. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y, en la misma fecha se determinó el **cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

10. Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.



I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ –vigente al momento de la presentación de la demanda–;² 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ (en lo sucesivo "ley reglamentaria"); 10, fracción I,⁴ y 11, fracción V,⁵ de la Ley Orgánica del Poder

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

² Artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.", que indica:

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

³ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



Judicial de la Federación, y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁶ de trece de mayo de dos mil trece, pues se trata de un conflicto entre dos Poderes de una misma entidad federativa, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁷ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

14. En ese sentido, del análisis de las constancias de autos, se advierte que los actos impugnados en la presente controversia constitucional son los siguientes:

1. Los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 (artículo segundo), en los que el Congreso del Estado **aprueba el rechazo** determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, de los Municipios: Angostura, Choix, Concordia, Cosalá, El Fuerte, Guasave, Navolato, Salvador Alvarado, así como de los entes públicos estatales y municipales: Servicios de Salud de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato y Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Rosario, respectivamente.

⁶ "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁷ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



2. Los Acuerdos 58 (artículo primero), 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70 y 71, a través de los cuales el Congreso Estatal **rechaza la aprobación** determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo a los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública de los entes públicos estatales y municipales: Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado, Instituto Sinaloense de Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado, Instituto Electoral del Estado, Universidad Autónoma de Occidente, Universidad Autónoma de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guasave, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán; Municipios de Ahome, Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Elota, San Ignacio, Mazatlán, Escuinapa, Rosario; así como del Poder Judicial y del Congreso del Estado, respectivamente, todos del ejercicio fiscal dos mil dieciocho;

3. El Acuerdo 69 en el que el referido órgano legislativo **rechaza** el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho; y,

4. Los actos de ejecución derivados de tales acuerdos, en particular, la orden de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

16. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **está acreditada la existencia de los acuerdos impugnados**, toda vez que el Poder Legislativo demandado acompañó en copia certificada tales determinaciones.



17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

IV. OPORTUNIDAD

18. Conforme al artículo 21, fracción I,⁸ de la ley reglamentaria, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

19. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado manifiesta que le notificaron los actos impugnados los días **veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte**, por lo que debe considerarse que fue a partir de esas fechas en que tuvo conocimiento de aquéllos.

20. Ahora bien, para estar en aptitud de determinar si la presentación de la demanda resulta oportuna, es necesario tomar en cuenta que mediante el Acuerdo General 3/2020 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó, como medida urgente, suspender las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, debido al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19.

21. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto segundo del Acuerdo General 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las controversias constitucionales.

⁸ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."



22. No se inadvierte que conforme al Acuerdo General 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte, se habilitaron los días y horas que resultaran necesarias durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte con el objeto de proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión y para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL).⁹ Sin embargo, lo anterior no significó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el citado Acuerdo General 14/2020, ello no aconteció sino hasta el tres de agosto del año dos mil veinte.

23. En consecuencia, si la suspensión de los términos comenzó el dieciocho de marzo del dos mil veinte y se levantó el tres de agosto siguiente, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional **corrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.**

24. Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó el **uno de septiembre de dos mil veinte**, en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta claro que su promoción fue oportuna.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

⁹ Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Segundo. Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

"1. El Ministro presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los Acuerdos Generales Plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."



V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

26. De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria,¹⁰ el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

27. Además, en su representación compareció Quirino Ordaz Coppel, en su carácter de gobernador, lo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa el doce de junio de dos mil dieciséis y, con el Decreto Número 33 del Congreso del Estado que contiene el bando solemne.

28. En consecuencia, tomando en consideración que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa,¹¹ establece que el Gobernador Constitucional del Estado es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo, se puede concluir que el actor está legitimado para promover la controversia constitucional y que compareció por conducto del funcionario facultado para tal efecto.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

30. Conforme a los artículos 10, fracción II,¹² y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las enti-

¹⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

¹¹ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa:**

Artículo 2. El gobernador constitucional del Estado, depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo es el titular y autoridad máxima de la administración pública. Salvo los recursos que expresamente establezcan otras leyes, sus resoluciones serán definitivas e inapelables en la vía administrativa."

¹² **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: "...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."



dades, los Poderes u los órganos que emitan y promulguen la norma general o pronuncien el acto o incurran en la omisión que sea objeto de controversia, los cuales, como se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

31. En el caso, se estima que el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa **tiene legitimación pasiva.**

32. En efecto, en representación del **Poder Legislativo del Estado de Sinaloa** comparece la diputada Roxana Rubio Valdez, presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, quien acredita su personalidad con copia certificada del Acuerdo Número 75 celebrado en sesión de uno de octubre de dos mil veinte, en la que se le designó con tal carácter; y, en términos del artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa,¹³ cuenta con atribuciones para representar al Congreso del Estado.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. El Poder Legislativo señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente porque únicamente se plantean cuestiones de legalidad, en específico, la violación al artículo 72 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, así como a diversos preceptos de la Constitución Local, siendo que, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en el recurso de

¹³ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 42.** El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país."



reclamación 150/2019-CA,¹⁴ en una controversia constitucional únicamente es posible realizar violaciones directas a la Constitución Federal, por lo que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Carta Magna, al no existir un conflicto competencial entre dos Poderes de la referida entidad federativa.

35. **Se desestima** dicho argumento, dado que, del análisis integral de la demanda, se advierte que el promovente hace valer, esencialmente, la transgresión a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal, por considerar que se verifica una invasión a la esfera de competencia del Ejecutivo Estatal, por lo que es evidente que sí se hacen valer violaciones directas a la Constitución Federal.

36. Por otro lado, la parte demandada afirma que la controversia es improcedente porque los actos reclamados no afectan el ámbito de atribuciones del Ejecutivo del Estado de Sinaloa, dado que éste no tiene facultades para ejercer el *derecho de veto* tratándose de los actos relativos a la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas. Además, refiere que el actor pretende exponer en los conceptos de invalidez, las observaciones que, en su caso, formularía a los acuerdos reclamados en ejercicio de tal derecho, lo que, conforme a lo determinado por este Alto Tribunal no puede ser materia de control judicial, al constituir cuestiones de índole político.

37. De lo anterior se aprecia que la parte demandada fundamenta la improcedencia de la controversia en el hecho de que, a su juicio, la parte actora no tiene atribuciones para emitir observaciones a los acuerdos impugnados. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99,¹⁵ del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales manifestaciones deben ser **desestimadas**, al encon-

¹⁴ Sentencia recaída al recurso de reclamación 150/2019-CA, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de diciembre de 2019. Este punto por mayoría de cinco votos.

¹⁵ Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



trarse estrechamente vinculadas con cuestiones que atañen al fondo del asunto, puesto que la materia de la litis es determinar precisamente si el Poder Ejecutivo tiene o no facultades para vetar los acuerdos impugnados relacionados con la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas.

38. Por tanto, dado que deben desestimarse las causales de improcedencia hechas valer y esta Segunda Sala no advierte de manera oficiosa alguna otra, lo procedente es examinar los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

40. En su demanda, el Poder Ejecutivo controvierte los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 emitidos por el Congreso del Estado de Sinaloa, relacionados con la revisión y la fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

41. Al respecto, en el **primer concepto de invalidez**, aduce, en esencia, que el Congreso Local, al denominar e instrumentar dichas determinaciones como acuerdos y no como decretos, hace nugatorio el ejercicio de la facultad-obligación que el Poder Ejecutivo tiene conferida para formular observaciones a las determinaciones en las que el Poder Legislativo aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado de los informes individuales de la revisión y la fiscalización de los recursos públicos de las cuentas públicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de diversos Municipios y entes públicos estatales y municipales, así como del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública. Aunado a que el Congreso ordenó que entraran en vigor en la misma fecha en la que fueron aprobados y que se publicaran, sin respetar los plazos para el ejercicio de veto del Poder Ejecutivo.

42. En el **segundo concepto de invalidez**, expone que los actos reclamados adolecen de una debida fundamentación y motivación y resultan contrarios



al régimen de atribuciones en materia de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública, toda vez que el Poder Legislativo excedió la opinión de la Auditoría Superior, sin agotar las formalidades previstas en la Constitución Local y en la ley reglamentaria en esa materia para el rechazo de la aprobación de los informes individuales y del informe general ejecutivo del resultado de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública.

43. Lo anterior pone de manifiesto que, la materia objeto de análisis en la presente controversia constitucional se vincula con el principio de división de poderes y con el *derecho de veto*, porque versa sobre determinaciones del Congreso del Estado en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública, respecto de las cuales el Poder Ejecutivo Estatal considera que se le impidió formular observaciones al haberse emitido como acuerdos y no como decretos.

44. Delimitación de la que se advierte que más que examinar la naturaleza jurídica de los actos reclamados, atendiendo a la denominación o su contenido material, debe analizarse su naturaleza a la luz de la facultad mediante la cual se expidieron y, en su caso, si respecto de éstos procede ejercer el llamado *derecho de veto*.

45. En esos términos, como punto de partida para el análisis relativo, es oportuno traer a colación lo dispuesto en el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual establece:

"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."

46. Del contenido de dicho precepto se advierte que consagra el principio de división de poderes a nivel estatal, al señalar expresamente que el poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el principio complementario de autonomía de cada Poder al determinar que no podrán reunirse dos o más de esos Poderes en una sola persona o corporación.



47. El Tribunal Pleno ha reiterado en varias ocasiones que, en términos de la jurisprudencia P./J. 80/2004,¹⁶ para respetar el equilibrio de poderes en el ámbito local, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a observar tres mandatos prohibitivos, a saber: **a)** la no intromisión; **b)** la no dependencia; y, **c)** la no subordinación de un Poder u órgano frente a otro.

48. En relación con tales mandatos, sostuvo que la **intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La **dependencia**, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la **subordinación** se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

¹⁶ Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648; de rubro y texto siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



49. Ahora bien, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reitera el principio de división de poderes establecido en la Constitución Federal, ya que en sus artículos 19 y 20 se señala lo siguiente:

"Artículo 19. El Supremo Gobierno del Estado se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"Artículo 20. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación."

50. De igual forma, del orden constitucional del Estado de Sinaloa se aprecia que el principio de división de poderes no es tajante o rígido, sino que contempla diversos casos de colaboración entre Poderes, lo cual resulta acorde a la doctrina constitucional que sobre el tema ha desarrollado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

51. En efecto, en diversos asuntos, como en la controversia constitucional 84/2010,¹⁷ en la cual se analizó el alcance del principio de división de poderes y del *derecho de veto*, se expuso que un elemento fundamental del equilibrio interinstitucional que deriva del principio de división de poderes, es la colaboración entre poderes para ejercer las funciones del Estado, la cual tiene una trascendencia en el mejor quehacer de ciertas funciones del Estado, a partir de la coparticipación de dos de sus Poderes, independientemente de que uno de ellos se encuentre participando en una función que naturalmente no le es propia.

52. En esos términos, como se indicó, en el Estado de Sinaloa se contemplan diversos supuestos de colaboración entre los Poderes, entre los cuales merece la pena destacar, para el presente asunto, el previsto en el artículo 46, en sus fracciones III, IV, V, VI y X, de la Constitución del Estado, el cual es del contenido siguiente:

¹⁷ Sentencia recaída a la **controversia constitucional 84/2010**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 18 de marzo de 2014. Por mayoría de siete votos se reconoció la validez del oficio de observaciones emitido por el gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California de veinte de octubre de dos mil diez.



"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

"...

"III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

"IV. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo período de sesiones.

"V. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; mas si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

"VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

"...

"IX. El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

"(A) Cuando éste ejerza funciones de colegio electoral o de jurado.

"(B) En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios.



"(C) En los decretos de apertura y clausura de los período (sic) extraordinarios de sesiones."

53. Como se advierte de su contenido, en el Estado de Sinaloa se reconoce la facultad del Poder Ejecutivo para formular observaciones a las leyes y los decretos emitidos por el Congreso de la entidad, lo que tradicionalmente se conoce como "derecho de veto" el cual es un claro ejemplo de un caso de colaboración entre los poderes públicos, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido.

54. En diversos asuntos, como por ejemplo la controversia constitucional 36/2015,¹⁸ esta Segunda Sala ha reconocido que el *derecho de veto* se refiere al ejercicio de un instrumento diseñado para frenar o neutralizar la aprobación y la promulgación de un proyecto de ley o decreto considerado inadecuado por el Poder Ejecutivo. Es decir, se traduce en las observaciones que éste puede realizar al proyecto de ley o decreto en cuestión por considerar que su contenido no es viable en atención a razones de índole política; el cual constituye un medio de control político que presupone una limitación del poder por el poder mismo.

55. Además, en tanto deriva del sistema de pesos y contrapesos contemplado por el principio de división de poderes, el *derecho de veto* es una institución constitucional cuyo ejercicio representa el principal contrapeso que posee el Ejecutivo para neutralizar, al menos temporalmente, los proyectos de ley o decretos emitidos por el Poder Legislativo.

56. Ahora bien, como se advierte del recién transcrito artículo 46 de la propia Constitución Política del Estado de Sinaloa, el *derecho de veto* no se

¹⁸ Sentencia recaída a la **controversia constitucional 36/2015**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 17 de febrero de 2016. Por unanimidad de cinco votos se declaró la invalidez del oficio suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, así como del oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, firmado por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual comunicó al Ejecutivo de dicha entidad la instrucción dada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y en la cual se ordenó a dicha comisión a dictaminar las observaciones formuladas por el Ejecutivo de la entidad, así como al Congreso del Estado de analizar el referido dictamen.



traduce en un poder ilimitado en manos del Poder Ejecutivo para interferir o neutralizar las facultades propias del Poder Legislativo, pues a éste le acompañan las siguientes limitantes: primero, el derecho de veto siempre será superable por el órgano legislativo cuando se reúna la mayoría calificada para ratificar el proyecto de ley o decreto y, en segundo lugar, **existen ciertos supuestos previstos expresamente en los que dicho derecho de veto ni siquiera podrá ser ejercido.**

57. Esta segunda limitante es demostrativa de que si bien en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reconoce el *derecho de veto* como un mecanismo de colaboración o coordinación de los poderes públicos a fin de lograr un equilibrio en el ejercicio del poder, también es cierto que en dicha entidad el principio de división de poderes contiene en sí mismo **otro principio consistente en que existen actos que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de intervención por parte de otro poder**, a fin de no quebrantar precisamente ese principio de división de poderes y, por tanto, se reafirma que dicho derecho no es ilimitado, pues de ejercerse en los supuestos previstos, se vulneraría la independencia del Poder Legislativo e inclusive propiciaría enfrentamientos peligrosos o innecesarios entre los Poderes.

58. En ese sentido, y al establecerse ciertos supuestos en los que no es posible ejercer este mecanismo de colaboración y coordinación por parte del Ejecutivo, se desprende que en el caso del Estado de Sinaloa se encuentra previsto el "**principio de no intervención de un Poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza**".¹⁹

¹⁹ Tesis P. XXVIII/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno; Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 921, registro digital: 177992, de rubro y texto siguientes: "DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). El ejercicio del derecho de veto conferido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de limitarse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo Local e inclusive propiciarían enfrentamientos innecesarios entre poderes. En efecto, este principio de la no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza, deriva de diversas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, como en el caso de las facultades propias del órgano legislativo. Así, el



59. Estos supuestos en los que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, en términos del artículo 46, fracción IX, de la Constitución Política de Sinaloa, son los siguientes: **a)** Cuando el Congreso ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; **b)** En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios; y, **c)** En los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.

60. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa señala que las reformas y adiciones a dicho ordenamiento tampoco podrán ser objeto de veto.²⁰

61. Precisamente a la luz de los supuestos previstos en la Constitución del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado sostiene la inconstitucionalidad de los acuerdos reclamados, pues bajo su dicho, la regla general contenida en la Constitución del Estado de Sinaloa es que las observaciones proceden respecto de todos los proyectos de ley o decreto, **salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución Local**, las cuales deben ser interpretadas de manera estricta y sin que en el caso se actualice alguna de esas restricciones.

62. Para contestar tal planteamiento, debe retomarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 52/2004,²¹ en la que se analizó una problemática similar, expuso que el hecho de que el orden jurídico de una entidad federativa contemple expresamente determinados actos en los que no podrá ejercerse el veto, sin referirse a

artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco prohíbe el ejercicio del derecho de veto cuando el Congreso Local ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; cuando declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos; cuando hayan sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Federal, a la del Estado, a la ley orgánica citada y a su reglamento interno, y tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

²⁰ "Artículo 8. Esta ley, sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del gobernador del Estado, ni podrá ser objeto de veto."

²¹ Sentencia recaída a la **controversia constitucional 52/2004**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: José Ramón Cossío Díaz, 23 de mayo de 2005. Por mayoría de siete votos se declaró la invalidez del oficio de veinticuatro de febrero de dos mil cuatro, mediante el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco formuló observaciones al Decreto 001 emitido por el Congreso del Estado.



otros, no conduce automáticamente a concluir que los no comprendidos puedan ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Estatal, sino que es necesario **atender a la naturaleza del acto para determinar si existe o no la facultad de vetar las actuaciones que el Legislativo emita**; lo anterior, incluso aunque el Ejecutivo considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que, en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de las violaciones constitucionales.²²

63. En efecto, en aquel asunto, el Congreso del Estado de Tabasco demandó la invalidez de un oficio a través del cual el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa desechó el decreto que le había sido enviado para su promulgación

²² Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis P. XXIX/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 920, registro digital: 177993, de rubro y texto siguientes: "DERECHO DE VETO. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE DECRETOS LEGISLATIVOS RELATIVOS AL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). De los artículos 36 y 40 de la Constitución Política; 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 72, 73 y 74 de la Ley de Fiscalización, todas del Estado de Tabasco, se advierte que el Órgano Superior de Fiscalización forma parte del Congreso Estatal, y su objeto es auxiliarlo en la revisión de la cuenta pública del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, por lo que al tratarse de un órgano que lo integra y atento a la función encomendada, el propio órgano legislativo está facultado para designar a su titular, lo que comprende todo lo relativo a sus atribuciones, duración del cargo, remoción, órganos que lo auxilien, etcétera, con apego a la ley local. Por tanto, la circunstancia de que la Constitución Política Estatal, dentro del procedimiento que da origen a una ley o decreto, prevea la intervención del Ejecutivo Local en su sanción y promulgación, no se traduce en que ésta se dé en todos los casos, ya que debe estarse a la naturaleza del decreto en cuestión, por lo que tratándose de aspectos internos del órgano legislativo, como son las determinaciones del Congreso concernientes a la estructura o regulación del Órgano Superior de Fiscalización, la Constitución Local impide la intervención del Ejecutivo, aun cuando el órgano legislativo formalmente emita un decreto al respecto o lo denomine como tal, ya que ello vulneraría su independencia, por tratarse de su organización interna y podría propiciar la obstaculización, por cuestiones de conveniencia política, de una función exclusiva conferida al órgano legislativo, como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión. Luego, el hecho de que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local establezca los casos en que no podrá ejercerse el veto, sin señalar expresamente lo relativo a la regulación o estructura interna del propio poder o de alguno de sus órganos, no significa que pueda hacerlo. Por consiguiente, si el decreto aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco se relaciona con la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir ni para vetar las actuaciones que el legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad."



y publicación y formuló las observaciones que estimó pertinentes. Conviene tomar en cuenta que el decreto observado en esa ocasión tuvo por objeto abrogar el decreto por el cual se designó al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

64. En dicho asunto y partiendo de la premisa ya expuesta, esto es, que para determinar si el Ejecutivo puede o no realizar observaciones no basta con acudir a los casos expresamente señalados en la Constitución Local, sino que es necesario atender a la naturaleza del acto, el Tribunal Pleno se avocó a analizar la naturaleza tanto de la facultad del Congreso en relación con el órgano de fiscalización local, así como del propio órgano fiscalizador y hecho lo anterior, se concluyó lo siguiente:

"De ahí que si bien, como se ha precisado, la norma constitucional local, en su artículo 35, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, esto es, la facultad de formular observaciones a un proyecto de ley o decreto, pudiendo desecharlo en todo o en parte, y en ese caso el Congreso deberá discutirlo nuevamente; también es cierto que atento al principio referido, **tratándose de la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, no procede que el Poder Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones al decreto respectivo, ya que ello vulneraría la independencia del otro poder, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su organización interna y además, podría propiciar la obstaculización de una función exclusiva conferida al órgano legislativo como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que precisamente el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión.**

"...

"Sostener lo contrario llevaría a que **se obstaculizaran esa facultad y función por cuestiones de conveniencia política**, máxime que se trata del órgano técnico que auxilia al Poder Legislativo en la revisión de la cuenta pública.

"... el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido



por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad. ..." (Énfasis añadido)

65. Atento a lo anterior, esta Segunda Sala considera que para poder determinar si, en el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tiene competencia para formular observaciones a las determinaciones en las que el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, es preciso atender a la legislación local aplicable y, en esa medida, examinar la naturaleza de dichos actos.

66. Al respecto, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, vigente al momento de la emisión de los actos reclamados,²³ se establecía lo siguiente:

"Artículo 43. Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

"...

"XXII. Revisar y fiscalizar la cuenta pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera,

²³ Se analiza la Constitución Política del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Local de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo contenido es el que se toma en cuenta, establecía lo siguiente: **"SEGUNDO.** Las funciones de fiscalización y revisión del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior del Estado derivadas del presente decreto entrarán en vigor a partir de la revisión respectiva de las cuentas públicas del ejercicio fiscal del año 2017, conforme a sus tiempos de presentación y revisión ya establecidos en la Constitución Política del Estado."



comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los **principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.** Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"La revisión de la cuenta pública se realizará a través de la Auditoría Superior del Estado. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura, la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior del Estado contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública.

"El Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior, a que se refiere la sección V, del capítulo II, del título IV de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha sección.

"El Congreso del Estado evaluará el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización. ..." (Énfasis añadido)



67. Por su parte, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, vigente durante el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil dieciocho,²⁴ se establecía lo siguiente:

"Artículo 67. Serán Comisiones Permanentes las siguientes:

"...

"XIII. De fiscalización; ..."

"Artículo 71. Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

"...

"II. La Comisión de Fiscalización, en los términos que establece la Ley de la Auditoría Superior del Estado:

"a) Atenderá lo relacionado a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas;

"b) Propondrá el nombramiento del auditor superior del Estado y revisará su informe anual así como su programa de trabajo;

"c) Establecerá los criterios generales para la organización y el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado; y,

"d) Conocerá de procedimientos de responsabilidades que instruya el órgano fiscalizador."

"Artículo 103. La Auditoría Superior del Estado es el órgano técnico mediante el cual **el Congreso del Estado ejerce su facultad exclusiva de fiscali-**

²⁴ Se analiza la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.



zación superior, consistente en la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Poderes del Estado, de los Municipios y de las demás entidades y personas que ejercen recursos públicos."

"Artículo 104. La Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización general en la entidad, en los términos de esta ley y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, será coordinada por la Comisión de Fiscalización en su relación con el Congreso del Estado." (Énfasis añadido)

68. Por último, debe tomarse en cuenta el contenido de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del cual derivan los actos impugnados,²⁵ la cual establecía lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto establecer las bases para:

"I. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulen el Gobierno del Estado y los Municipios, así como los recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien los **entes públicos estatales y municipales** y cualquier persona física o moral del sector social o privado; ..."

"Artículo 2. La facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas se realizará por medio de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, conforme a lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 43, fracciones XXII y XXII Bis, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa."

"Artículo 3. La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa es un órgano técnico de fiscalización general en la entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado y para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en esta ley. ..."

²⁵ Se analiza la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa antes de su reforma de siete de septiembre de dos mil veinte.



"Artículo 4. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

" ...

"X. Entes públicos: Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades o cualquier órgano de la administración pública estatal, los Municipios y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, así como aquello sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados; ..."

"Artículo 8. Para la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y los Municipios, la Auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

" ...

"VII. Entregar a la Comisión de Fiscalización, el Informe General de los Poderes del Estado y Municipios, y los Informes Individuales de las mismas, así como los informes generales e individuales de las auditorías de los estados financieros anuales de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, y demás entes públicos revisados o auditados; ..."

"Artículo 28. La Comisión de Fiscalización es la instancia de coordinación del Congreso del Estado con la Auditoría Superior del Estado, con la competencia y facultades que le otorga la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Congreso y la presente ley."

"Artículo 29. La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado es la instancia a la cual deberán presentarse, por parte de la Auditoría Superior del Estado, los informes de la revisión de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y de los Municipios, así como los informes financieros de las demás entidades fiscalizadas, para la elaboración de los dictámenes correspondientes."

"Artículo 30. La Comisión de Fiscalización, en el ejercicio de sus funciones, tendrá las siguientes atribuciones:



"I. Recibir de la Auditoría Superior del Estado como límite el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el informe general, así como los informes individuales de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas;

"II. Presentar al Congreso del Estado durante el segundo periodo ordinario de sesiones los dictámenes de los informes general e individuales de la cuenta pública anual del Gobierno del Estado y de los Municipios, así como el Informe sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior de los entes públicos estatales y municipales, para su discusión y aprobación en su caso; ..."

"**Artículo 48.** La Auditoría Superior del Estado, a fin de revisar las cuentas públicas, llevará a cabo las siguientes acciones:

"...

"IV. Elaborar el informe general y los informes individuales de la cuenta pública del Gobierno del Estado y los Municipios, así como los informes financieros de los entes públicos estatales y municipales y rendirlo al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización ..."

"**Artículo 54 Bis.** En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecte errores en el informe general o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del informe general.

"La Comisión de Fiscalización podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el informe general."

"**Artículo 54 Bis A.** La Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a



más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

"El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del informe general y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la comisión, para ello acompañará a su dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la comisión.

"La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley." (Énfasis añadido)

69. Del marco normativo transcrito se destacan las siguientes premisas torales para el análisis del presente asunto:

- Es **facultad exclusiva** del Congreso del Estado revisar y fiscalizar las cuentas públicas, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Estado, de los Gobiernos Municipales y de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales;

- La **facultad de fiscalización** es realizada por medio de un órgano técnico de fiscalización denominado Auditoría Superior del Estado que, aunque se encuentra **bajo la coordinación del Congreso**, goza de plena independencia y autonomía técnica y de gestión en su labor;

- La Auditoría Superior del Estado tiene la obligación y la atribución de elaborar un informe general de los Poderes del Estado y Municipios, así como informes individuales de los entes públicos fiscalizados, el cual deberá entregar a la Comisión de Fiscalización;

- La Comisión de Fiscalización funge como una instancia de coordinación entre el Congreso y la Auditoría Superior, debiendo estudiar el informe general y los informes individuales, a efecto de elaborar un dictamen para que sea sometido a la votación del Pleno, y;



- El Pleno del Congreso del Estado discute y, en su caso, aprueba o rechaza el dictamen del informe general del resultado así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

- La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, **definitividad**, **imparcialidad** y confiabilidad.

70. Derivado de lo anterior, puede advertirse que la emisión de los acuerdos impugnados son resultado de una facultad que sí se encuentra conferida en exclusiva al Congreso del Estado, pues a éste le corresponde realizar el proceso de revisión de la cuenta pública a través de la fiscalización practicada por la Auditoría Superior del Estado.

71. Lo anterior responde al mandato previsto en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, ambos de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

" ...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."



"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.

" ...

"II.

" ...

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público." (Énfasis añadido)

72. De los preceptos anteriormente transcritos puede advertirse que, dentro de los controles que existen sobre el ejercicio del presupuesto público, en la Constitución Federal se establece la facultad del Poder Legislativo Local de revisar las cuentas públicas. Y como ha sido señalado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a tal facultad de revisión se le denomina **control legislativo del presupuesto**, el cual es uno de tipo externo y posterior a un ejercicio fiscal anual.

73. Al respecto, y a pesar de los distintos matices que ha tomado la obligación de ejercer el control legislativo del presupuesto, esta Segunda Sala ha considerado, como por ejemplo en la controversia constitucional 330/2019,²⁶ que el objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en determinar o evaluar:

²⁶ Sentencia recaída a la **controversia constitucional 330/2019**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek. 23 de marzo de 2022. Por unanimidad de votos se invalidaron parcialmente los decretos impugnados, específicamente el artículo segundo de cada uno de ellos, en donde el Congreso del Estado de Tamaulipas instruyó a la Auditoría Superior del Estado, para que inicie el procedimiento correspondiente.



- Que los gastos sean congruentes con las partidas respectivas del presupuesto de egresos;
- La exactitud y la justificación de los gastos devengados; y,
- Promover mediante el órgano técnico, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades a que hubiera lugar.

74. En este sentido, la aprobación o revisión de la cuenta pública por parte del Poder Legislativo mediante la emisión de los actos respectivos, es un acto esencialmente político circunscrito a la máxima jerarquía de fiscalización al derivar del cumplimiento de una obligación constitucional.

75. Además, esta Segunda Sala ha reconocido que los actos de aprobación o revisión de la cuenta pública **son emitidos por un órgano político** pues, precisamente, la Soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo, como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **De esta forma, las Legislaturas de los Estados, en ejercicio de la Soberanía del pueblo, pueden y tienen la obligación de revisar la cuenta pública del Gobierno Estatal.**

76. De esta forma, y al ser este tipo de control uno parlamentario, legislativo o popular –pues es a través del Poder Legislativo que se cumplen los mandatos del pueblo como titular de la Soberanía– es que esta Segunda Sala considera que la emisión de los actos reclamados son resultado de una facultad propia y exclusiva de uno de los Poderes de la entidad federativa.

77. De ahí que si bien, como se ha precisado, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su artículo 46, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como *derecho de veto*, también es cierto que atento al principio de no intervención ya precisado, tratándose de los actos emitidos en ejercicio de la facultad del control legislativo del presupuesto, no procede que el Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones a dichos actos, ya que ello vulneraría la independencia del Congreso del Estado, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su facultad exclusiva de revisar la cuenta pública del Gobierno del Estado, a través de la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la entidad y, además, obstaculiza la revisión de la cuenta pública,



pues precisamente el Poder Ejecutivo del Estado es uno de los órganos sujetos a esa revisión.

78. Sostener lo contrario significaría que tratándose del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública, en el cual el Poder Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión, el *derecho de veto* **dejaría de ser un mecanismo eficaz para la colaboración entre los poderes públicos**, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido y se convertiría en una especie de impugnación política frente al ejercicio de una facultad exclusiva del Congreso, la cual debe ser acatada por todos los órganos sujetos a revisión.

79. Además de que lo anterior pugna con el propio principio de división de poderes en el cual se encuentra inmerso el *derecho de veto*, también propicia una situación de ventaja injustificada del Poder Ejecutivo frente a los demás entes fiscalizados, pues mientras que éste podría "impugnar" o "neutralizar" las resoluciones que se emitan en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública, tanto a través del ejercicio injustificado del *derecho de veto* así como de los medios constitucionales a su alcance, las demás entidades fiscalizadas sólo tendrían esta última opción.

80. Se habla de "neutralizar", puesto que con la aprobación de los actos impugnados no concluye el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal y, por tanto, su "no publicación" no implicó la paralización o suspensión de tal procedimiento –lo cual se deriva propiamente de lo dispuesto en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa²⁷ aunado a que, en términos del artículo transitorio único de cada uno de los actos reclamados, éstos entraron en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso. El contenido de dichas disposiciones es el siguiente:

²⁷ **Artículo 54 Bis A.** La Comisión de Fiscalización estudiará el informe general y los informes individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

"...

"La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley." (énfasis añadido)



Artículos transitorios

"**Primero.** El presente acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno. ..."

81. En suma, si como se ha precisado, los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71, mediante los cuales el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, **se relacionan precisamente con la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública del Estado**, a través de la actuación de la Auditoría Superior del Estado, es evidente que a éste le corresponde todo lo concerniente a su aprobación o rechazo y, por ende, aun cuando el Poder Legislativo formal y materialmente emitiera un decreto o lo denominara como tal, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo emita al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.

82. En efecto, la circunstancia de que el titular del Ejecutivo estime que el Congreso actuó incorrectamente al emitir los actos referidos, no lo autoriza a negarse a publicarlos, puesto que opera el principio de no intervención, sin que exista alguna excepción al respecto en la Constitución Local que lo faculte para intervenir en dichas determinaciones, por lo que su obligación era publicarlas; y en todo caso, de no estar conforme con la actuación de la Legislatura, hacer valer los medios de control constitucional correspondientes, pero una vez que se hubieren publicado los acuerdos respectivos.

83. Por tales razones, es también **infundado** el segundo concepto de invalidez en el que el Poder Ejecutivo sostiene que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad en la materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública; máxime que ha



sido criterio reiterado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que "*cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional*". Tal consideración es aplicable al caso, pues se pretende que este Alto Tribunal califique o revise las observaciones realizadas por el Ejecutivo Local a actos emitidos por el Legislativo en ejercicio exclusivo de sus facultades, cuando el *derecho de veto* al ser un medio de control político no es susceptible de análisis en sede judicial.²⁸

84. Asimismo, es también **infundado** el argumento en el que aduce que debió limitarse la vigencia de los actos y su publicación en el Periódico Oficial hasta la conclusión de los plazos para el ejercicio de veto del Poder Ejecutivo, pues como se estableció, dicho poder no tiene facultad para vetar las actuaciones que el órgano legislativo emita respecto de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública.

85. En similares términos se pronunció esta Segunda Sala al resolver, en sesión de esta misma fecha, la **controversia constitucional 331/2019**.²⁹

86. En estas condiciones, se concluye que los actos impugnados no transgreden el principio de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal. Por consiguiente, lo procedente es **reconocer la validez** de los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y los actos de ejecución derivados de tales acuerdos, concretamente, la orden de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

²⁸ Tesis 1a. LXXXVI/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849, registro digital: 167282, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL."

²⁹ Sentencia recaída a la **controversia constitucional 331/2019**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 30 de noviembre de 2022. Aprobada por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y presidenta Esquivel Mossa. El Ministro Laynez Potisek formulará voto concurrente.



87. En la inteligencia de que el Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar tales acuerdos en el Periódico Oficial del Estado, conforme a lo ordenado en su artículo segundo transitorio.

88. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** pero **infundada** la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los Acuerdos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, así como la orden de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.—Publíquense los acuerdos impugnados en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPOREANIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CÓDIGO FINANCIERO, AMBOS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS, ASÍ COMO LAS BASES SEXTA Y NOVENA, FRACCIÓN II, INCISO 1, DEL ACUERDO QUE CONTIENE LAS BASES DEL PROCEDIMIENTO INTERNO PARA LA DICTAMINACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DEL EJERCICIO FISCAL 2018, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, ESTADO DE TLAXCALA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN III, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 48, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA RECAE EN LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IX. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

X. OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS Y ABSOLUTAS EN COMPETENCIAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO. SE ACTUALIZAN CUANDO EXISTA UN MANDATO CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA DE MANERA PRECISA EL DEBER DE LEGISLAR Y ÉSTE SE HAYA INCUMPLIDO PARCIAL O TOTALMENTE, RESPECTIVAMENTE.

XI. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. SU REVISIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN LLEVADO A CABO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y TIENE COMO FINALIDAD EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA, COMPROBAR SI SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL PRESUPUESTO Y VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VI Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XII. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN LLEVADO A CABO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ÓRGANO TÉCNICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, TIENE POR OBJETO COMPROBAR QUE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO SE REALIZÓ CON APEGO AL MARCO NORMATIVO APLICABLE, PARA LO CUAL SE DESARROLLAN INSTRUMENTOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA, SEGUIMIENTO, AUDITORÍA, SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.



XIII. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CONCLUIR SU REVISIÓN SE EJERCERÁ A MÁS TARDAR EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DEL AÑO SIGUIENTE AL DE SU PRESENTACIÓN CUANDO EL PLENO DE ÉSTA APRUEBE EL DICTAMEN QUE CONTENGA EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN A AQUÉLLA.

XIV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU REVISIÓN.

XV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS.

XVI. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES SE REALIZA A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS ESTATALES DE FISCALIZACIÓN O AUDITORÍA SUPERIOR DE LOS ESTADOS, POR LO QUE SE ENCUENTRA HOMOLOGADO CON EL SISTEMA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL COMO RESULTADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO DE SIETE DE MAYO DE DOS MIL OCHO, EN LA QUE SE REFORMÓ, ENTRE OTROS, EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XVII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGE SU REVISIÓN.

XVIII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO LOCAL PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN A CARGO DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO, QUIEN TIENE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR A AQUÉL, POR CONDUCTO DE LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN, EL INFORME GENERAL DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ANUAL.



XIX. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRA HOMOLOGADO CON EL SISTEMA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL EN TANTO QUE LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN LOCAL ESTABLECEN CON PRECISIÓN QUE SU FINALIDAD ES EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS ENTES PÚBLICOS FISCALIZABLES Y COMPROBAR SI SE HA AJUSTADO A LOS CRITERIOS SEÑALADOS EN EL PRESUPUESTO PARA LO CUAL DESARROLLAN INSTRUMENTOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA, SEGUIMIENTO, AUDITORÍA, FISCALIZACIÓN, SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN (OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVA RESPECTO DE LA ABROGADA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS).

XX. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN COMPETENCIAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. NO SE ACTUALIZA AL NO EXISTIR UN MANDATO CONSTITUCIONAL QUE ORDENE AL CONGRESO LOCAL REGULAR EN MATERIA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL DE MANERA SIMILAR CON EL RÉGIMEN PREVISTO PARA OTRA ENTIDAD FEDERATIVA (OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVA RESPECTO DE LA ABROGADA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS).

XXI. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN COMPETENCIAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. LA SOLA EXISTENCIA DE LAS BASES PARA EL PROCEDIMIENTO INTERNO PARA LA DICTAMINACIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS DEL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO, NO IMPLICA UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS ESTATAL Y MUNICIPALES EN LA ENTIDAD EN TANTO QUE NO TIENEN POR OBJETO REGULAR ESTE ÚLTIMO PROCEDIMIENTO (OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVA RESPECTO DE LA ABROGADA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS (ACUERDO POR EL QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA NO



APROBÓ LA CUENTA PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2018).

XXIII. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CORRESPONDE AL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO FORMULAR LAS OBSERVACIONES QUE CORRESPONDAN A LAS ENTIDADES FISCALIZADAS, QUIENES DEBERÁN SOLVENTARLAS DENTRO DEL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS NATURALES A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN Y, EN CASO CONTRARIO O CUANDO LA DOCUMENTACIÓN Y ARGUMENTACIÓN NO SEAN SUFICIENTES PARA ESE FIN, AQUÉL REMITIRÁ EL INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ANUAL A LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN ESTATAL ABROGADA.

XXIV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. EL INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA ANUAL PRESENTADO POR EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO AL CONGRESO LOCAL, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN, DARÁ CUENTA DE LAS OBSERVACIONES FINCADAS, ASÍ COMO DE AQUELLAS QUE A ESA FECHA ESTUVIEREN PENDIENTES DE SOLVENTAR, DE LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES Y DENUNCIAS DE HECHOS PRESUNTAMENTE ILÍCITAS EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN ESTATAL ABROGADA.

XXV. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CORRESPONDE A LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN REVISAR, ESTUDIAR, ANALIZAR Y DICTAMINAR EL INFORME DE RESULTADOS PRESENTADO POR EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO Y, PARTICULARMENTE, PRESENTAR AL PLENO DEL CONGRESO LOCAL EL INFORME DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE AQUELLAS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 13 Y 53 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN ESTATAL ABROGADA.

XXVI. CUENTA PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, ESTADO DE TLAXCALA. ES ATRIBUCIÓN DEL ÓRGANO TÉCNICO



FISCALIZADOR DEL ESTADO FISCALIZAR LOS FONDOS Y PROGRAMAS CON RECURSOS FEDERALES, EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN APLICABLE (ACUERDO POR EL QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA NO APROBÓ LA CUENTA PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2018).

XXVII. CUENTA PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, ESTADO DE TLAXCALA. NO PUEDE ATRIBUIRSE A LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL LA FALTA DE ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS CON LAS QUE EL MUNICIPIO ACTOR PRETENDIÓ SOLVENTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN, AL SER ANTE EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO QUE ÉSTAS DEBEN SER SOLVENTADAS Y ACOMPAÑARSE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES QUE SE ESTIMEN PERTINENTES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN ESTATAL ABROGADA (ACUERDO POR EL QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA NO APROBÓ LA CUENTA PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2018).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 318/2019. MUNICIPIO DE ZACATELCO, ESTADO DE TLAXCALA. 11 DE ENERO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF Y PRESIDENTE ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTES: MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	12 y 14
II.	PRECISIÓN DE NORMAS Y ACTOS RECLAMADOS	Se tienen por efectivamente impugnados el acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala respecto del ejercicio presupuestal	14-17



		<p>de 2018, como determinación final del procedimiento de fiscalización; la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios; y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, expresamente por el Municipio actor.</p> <p>Además, de los conceptos de invalidez se advierte que el actor controvierte la omisión legislativa relativa respecto de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala; y el Acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018, concretamente las bases sexta y novena, fracción II, inciso 1.</p> <p>Se sobresee respecto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en virtud de que el Municipio actor no expresó argumento alguno tendente a demostrar su inconstitucionalidad ni lo relaciona con la impugnación de algún acto concreto de aplicación.</p>	
III.	EXISTENCIA DE LOSACTOSIMPUGNADOS	Está acreditada la existencia de los actos y las normas impugnadas.	18
IV.	OPORTUNIDAD	<p>Se sobresee en relación con la Ley de Fiscalización Superior, el Código Financiero, ambos para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios y el "Acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018", toda vez que su impugnación fue extemporánea.</p> <p>La demanda es oportuna respecto del "Acuerdo de no aprobación de la cuenta pública" y la omisión legislativa relativa respecto de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.</p>	18-24
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	24-25
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	25-26



VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	Se desestima la causa de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo Local, ya que está estrechamente vinculada con el fondo del asunto.	27 y 28
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Resulta infundada la omisión legislativa que se atribuye al Poder Legislativo respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, toda vez que de la reforma constitucional en materia de gasto público de siete de mayo de dos mil ocho ni de algún otro precepto constitucional se desprende una competencia en ejercicio obligatorio a cargo de las Legislaturas de las entidades federativas para prever una regulación similar a otra entidad federativa en cuanto a los aspectos que pondera el Municipio actor, sino únicamente para establecer un sistema de control legislativo para la fiscalización de la cuenta pública, a través de un órgano técnico, en términos análogos al sistema federal. Y en el caso, el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública que realiza el Congreso del Estado a través del órgano de auditoría se ajusta al sistema federal.</p> <p>Es infundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor alega diversas violaciones cometidas tanto en el procedimiento de fiscalización realizado por el Órgano de Fiscalización Superior, como en el dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso aprobado por el Pleno del mismo órgano, en el que finalmente se determinó la no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho.</p> <p>Por una parte, el actor omite precisar cuáles son las pruebas que en concreto no se le admitieron o no fueron valoradas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado durante el procedimiento de revisión y fiscalización de cuenta pública. Y del análisis del informe de resultados se advierte que fueron analizadas sus propuestas de solventación.</p>	



IX.	DECISIÓN	<p>Por otro lado, se estima que el Municipio actor parte de premisas incorrectas, toda vez que es el Órgano de Fiscalización Superior el que formula el pliego de observaciones que notifica a los entes fiscalizables a efecto de que puedan solventar dichas observaciones y acompañen las pruebas documentales que estimen pertinentes. Por lo que a la Comisión de Finanzas y Fiscalización únicamente le corresponde conocer, revisar, estudiar, analizar y dictaminar el informe de resultados que remite el órgano fiscalizador para presentarlo ante el Pleno del Congreso; en consecuencia, no puede atribuirse a ésta el no haber justificado sus atribuciones para fiscalizar fondos federales, ni la omisión de análisis de las pruebas con las que el actor pretendió solventar las observaciones formuladas durante el procedimiento de fiscalización.</p>	28-64
		<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la abrogada Ley de Fiscalización Superior y el Código Financiero, ambos para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, así como el "Acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018", conforme a lo determinado en los apartados II y IV de esta resolución.</p> <p>TERCERO.—Es infundada la omisión legislativa relativa respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, referida en el apartado VIII. 1 de la presente resolución.</p> <p>CUARTO.—Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se tiene por no aprobada la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio</p>	65-66



	fiscal de dos mil dieciocho, en términos del apartado VIII.2 de la presente resolución. QUINTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	
--	--	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **318/2019**, promovida por el **Municipio de Zacatelco**, contra los **Poderes Legislativo y Ejecutivo**, todos del **Estado de Tlaxcala**.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente y la síndica del Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de lo siguiente:

- El acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala respecto del ejercicio presupuestal de 2018, aprobado por 13 votos a favor en la sesión de "31 de agosto de 2019", como determinación final del procedimiento de fiscalización, que se impugna:

- a. Por vicios cometidos durante el procedimiento que trascendieron al resultado de la no aprobación de la cuenta pública.

- b. Por violaciones cometidas dentro del dictamen que fue aprobado por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.



- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Código Financiero de Tlaxcala y sus Municipios.

2. **Antecedentes.** El Municipio actor expuso, esencialmente, los siguientes antecedentes:

2.1. El veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala inició el procedimiento de comprobación de la cuenta pública del ejercicio presupuestal de dos mil diecinueve (sic) del Municipio actor al emitir los oficios identificados como OFS/2631/2018, OFS/2632/2018, OFS/2633/2018, OFS/2634/2018, OFS/2635/2018, OFS/2636/2018, OFS/2637/2018, OFS/2638/2018, OFS/2639/2018, OFS/2640/2018, OFS/2641/2018 y OFS/2642/2018.

2.2. Mediante oficios OFS/181/2019 y OFS/1058/2019, de catorce de enero y uno de abril de dos mil diecinueve, la auditora Superior del referido órgano de fiscalización emitió el pliego de observaciones, en relación con los periodos enero-junio y julio-diciembre del ejercicio presupuestal de dos mil dieciocho.

2.3. A través del oficio OFS/1521/2019, de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Órgano Superior de Fiscalización libró una comunicación oficial en la que dio a conocer al presidente del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, las observaciones que a la fecha del informe de resultados no fueron solventadas correspondientes al periodo de enero-diciembre del ejercicio presupuestal de dos mil dieciocho.

2.4. Por medio del oficio OFS/1758/2019, de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, la auditora Superior del órgano de fiscalización informó al presidente del Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala, que realizaría una inspección documental y física; la cual se llevó a cabo el veintisiete de agosto siguiente y se levantó un acta circunstanciada en la que se hizo constar que durante la inspección se presentaron documentos con los que se solventaban las observaciones que estaban pendientes.

2.5. En sesión extraordinaria pública celebrada el treinta de agosto de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Tlaxcala determinó no aprobar la cuenta pública del Municipio actor.



3. **Conceptos de invalidez.** La parte actora plantea, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

3.1. Omisiones legislativas que repercuten en perjuicio del Municipio actor:

a. Primer concepto de invalidez. Los artículos 104 y 105 de la Constitución Local regulan la fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Tlaxcala y disponen que éstas se desarrollarán conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; no obstante, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios no prevé un sistema de rendición de cuentas robusto que responda a los referidos principios, dado que el Órgano Superior de Fiscalización tiene un margen de arbitrariedad que trastoca la legalidad de sus actos, ya que existe un espectro de actuación laxo, lo que –a su juicio– no ocurre con la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla, la cual sí se apega a los principios citados y, a diferencia de aquélla, prevé con mayor suficiencia el régimen de supletoriedad aplicable y la facultad del órgano fiscalizador para emitir normas y, además, regula los plazos, notificaciones, horas y días inhábiles para los actos de fiscalización, así como las etapas del procedimiento.

b. Ante las deficiencias de la legislación, el Congreso del Estado de Tlaxcala emitió las *Bases para el Procedimiento Interno para la Dictaminación de Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018*, lo que evidencia una regulación deficiente de la Ley de Fiscalización Local en relación con el procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas.

c. Solicita se condene al Congreso para que legisle de manera armónica, integral y garantice los principios del procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas.

3.2. Normas de carácter general que son ilegales, por tanto, deben declararse inválidas *inter partes*.

d. Segundo concepto de invalidez. Los decretos promulgatorios de la Ley de Fiscalización Superior y del Código Financiero, ambos de Tlaxcala y sus Municipios, violan el artículo 69 de la Constitución Local, ya que no fueron re-



frendados por el secretario de Finanzas del Gobierno del Estado, razón por la cual debe declararse su invalidez.

e. Tercer concepto de invalidez. Las *Bases del Procedimiento Interno para la Dictaminación de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018*, violan el principio de legalidad que rige a los procedimientos de fiscalización, porque transgreden los principios constitucionales de seguridad jurídica, de reserva de la ley y subordinación jerárquica, al haber sido expedidas de manera inoportuna, ya que se publicaron hasta el doce de junio de dos mil diecinueve y el acuerdo que determinó no aprobar la cuenta pública del Municipio actor se votó en sesión de treinta de agosto de ese año, colocándolo en estado de indefensión, al no saber a qué atenerse en cuanto al cumplimiento de los requerimientos o para solventar las observaciones o dudas de la Comisión.

f. Cuarto concepto de invalidez. Las bases sexta y novena, fracción II, inciso 1, de las *Bases para el Procedimiento Interno para la Dictaminación de Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018* son inconstitucionales porque regulan situaciones que sucedieron con antelación a su publicación, ya que prevén que a más tardar el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, el órgano debía entregar al Congreso a través de la Comisión el informe de resultados, así como que los paquetes de tales informes se abrirían desde el diez de junio de dos mil diecinueve, siendo que dichas bases fueron publicadas hasta el doce de junio.

3.3. Violaciones cometidas por las autoridades que participaron en el procedimiento de fiscalización.

g. Quinto concepto de invalidez. Apunta que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tlaxcala de manera ilegal se negó a recibir los medios de convicción que el Ayuntamiento ofreció con el fin de solventar las observaciones que se le formularon, lo que dejó al Municipio actor en estado de indefensión y trascendió al resultado del dictamen con proyecto de decreto impugnado.

h. El Ayuntamiento aportó los medios de convicción que solventaban las observaciones, pero no se integraron al expediente de fiscalización, por lo que el Congreso Estatal de manera ilegal no aprobó la cuenta pública.



i. Precisa que *ad cautelam* hace valer los siguientes conceptos de invalidez, toda vez que desconoce el contenido del dictamen con proyecto de acuerdo de no aprobación de cuenta pública, votado por la autoridad legislativa.

3.4. Transgresiones cometidas dentro del dictamen.

j. Sexto concepto de invalidez. La autoridad demandada no justificó sus atribuciones para fiscalizar recursos federales que tienen como fuente las contribuciones que recauda la Federación a través de sus facultades exclusivas, pues no precisó qué artículos le otorgan facultades para comprobar y dictaminar los siguientes fondos y programas: *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; Remanentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal; Programa Hábitat; Programa de Apoyo a la Vivienda; Proyectos de Desarrollo Regional; Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; Remanentes del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; Fortalecimiento Financiero; Remanentes del Fortalecimiento Financiero; Remanentes del Programa Tres por Uno para Migrantes; Programa Rescate Espacios Públicos; Programa de Devolución de Derechos y Programa de Prevención de Riesgos.*

- Los recursos de estos fondos y programas se consideran, para efectos presupuestales, como aportaciones federales, de modo que quien tendría facultades para fiscalizar el correcto uso de éstos es el Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que el dinero que se asigna al Municipio proviene de la recaudación que realiza el gobierno federal.

- Se debe declarar la invalidez del dictamen de no aprobación porque no contiene los artículos que dan atribuciones al Congreso del Estado de Tlaxcala para emitir una decisión de no aprobación de la cuenta pública municipal en el que se consideran no solventadas observaciones relativas a fondos y programas que derivan de aportaciones federales.

- **Séptimo concepto de invalidez.** La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala actuó contra derecho al emitir el dictamen



con proyecto de decreto de no aprobación de la cuenta pública, ya que consideró que las observaciones no estaban solventadas a pesar de que en el acta de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve se declaró que el diputado Omar Milton López Avendaño realizó una inspección *in situ* de la documentación comprobatoria en poder del Municipio actor.

- La Comisión no tomó en consideración las precisiones que indicó el diputado y dejó de valorar las probanzas que exhibió el Ayuntamiento con las que quedaban solventadas las observaciones que se atisbaron durante el proceso de fiscalización; de modo que se incurrió en una violación formal en el dictamen al omitir pronunciarse de manera expresa en relación con dichas pruebas.

- La Comisión sometió al Pleno del Congreso Local un dictamen con proyecto de decreto en el que no se valoraron las probanzas, lo cual redundaba en que se cause un agravio de especial importancia al Ayuntamiento, ya que la no aprobación de la cuenta pública tiene repercusiones que le impactan como ente político y jurídico, aunado a que los habitantes tienen la percepción de que el Municipio no ha manejado los recursos públicos con honestidad y se da pauta al inicio de procedimientos de responsabilidad en contra de los servidores públicos.

- Por tanto, si la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala omitió valorar las pruebas con las que se solventaron las observaciones advertidas, se vulneran los principios de fundamentación y motivación, por lo que debe declararse la invalidez del decreto de no aprobación de cuenta pública.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 318/2019 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Mediante proveído de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentada sólo a la síndica del Municipio actor, y la requirió para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, precisara las porciones



normativas de los ordenamientos impugnados y, en su caso, los actos de aplicación específicos que le causan afectación. Además, respecto del acuerdo de no aprobación de la cuenta pública, se le requirió para que, dentro del mismo plazo, señalara la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento de éste. Apercebida que, de no desahogar los requerimientos formulados en el plazo y términos indicados, se proveería lo conducente con los elementos que obraran en autos.

6. Transcurrido el plazo referido, sin que el Municipio actor desahogara el requerimiento, mediante proveído de dos de enero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda –sin perjuicio de los motivos de improcedencia que puedan advertirse al momento de dictar sentencia– y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Tlaxcala, a quienes se solicitó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

7. Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinte se tuvo al diputado Omar Milton López Avendaño, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, dando contestación a la demanda de controversia constitucional,¹ medularmente, en los siguientes términos:

Refiere que se actualiza una causal de improcedencia en la controversia constitucional, bajo las siguientes consideraciones:

- La parte actora no tiene legitimación en la causa para promover la presente controversia constitucional, ya que el dictamen que contiene la no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, no causa por sí una afectación o menoscabo a sus facultades o atribuciones, pues el dictamen reclamado únicamente constituye la autorización del Congreso para que se investigue la probable responsabilidad de un funcionario público o integrante del Ayuntamiento por la indebida aplicación de recursos públicos.

¹ El escrito de contestación y sus anexos fueron presentados el veinticuatro de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



Señala que los conceptos de invalidez resultan infundados, medularmente, bajo los siguientes argumentos:

- **Primer concepto de invalidez.** No se advierte la configuración de una omisión absoluta o relativa, derivada de la inobservancia de una disposición constitucional, ya que el Municipio actor sólo se limita a hacer la transcripción de las disposiciones normativas en materia de fiscalización del Estado de Puebla, las cuales no pueden servir como parámetro constitucional para que se actualice una omisión legislativa.

- **Segundo concepto de invalidez.** Si bien de conformidad con el artículo 70, fracción II, de la Constitución Local, el gobernador tiene la obligación de promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso Estatal, lo cierto es que, en términos del artículo 69 de esa Constitución, es el secretario de Gobierno quien debe firmar los reglamentos, decretos y acuerdos que el gobernador diere en uso de sus facultades y, a falta del referido secretario, será el oficial mayor y el secretario del Ejecutivo a cuyo ramo corresponda el asunto, quienes deben firmar el decreto respectivo.

- En el caso, la expedición y la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, así como del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios fueron realizadas por el gobernador y el secretario de Gobierno, sin que estuviere ausente éste; pero, en su caso, tampoco era procedente que la firmara el secretario de Planeación y Finanzas, porque no es un asunto que corresponda a su ramo u obligación.

- **Tercer concepto de invalidez.** Con la emisión del acuerdo a través del cual se emiten las *Bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018*, no se invaden las competencias del Municipio actor, ya que éste tiene como finalidad fijar los criterios que deben observar tanto la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Poder Legislativo, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala y los entes fiscalizables que hayan cumplido en tiempo y forma con la entrega de la cuenta pública; y la etapa que se impugna es la relativa al procedimiento legislativo que se desarrolla con motivo del turno del informe que el órgano de fiscalización local realiza después de auditar la cuenta pública de un ente obligado, etapa a que se refiere el artículo 13 de la –abrogada– Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.



- Inclusive, en la segunda etapa se da oportunidad a los entes fiscalizados para que puedan solventar las observaciones que no fueron atendidas en el órgano de fiscalización, lo cual en lugar de ser en perjuicio para el ente fiscalizado le beneficia, al tener una oportunidad más para solventar las observaciones que le fueron realizadas a su cuenta pública, directamente ante el órgano especializado y autónomo, quien entrega el informe correspondiente para que el Congreso Local, a través de la Comisión de Finanzas y Fiscalización, emita el dictamen con proyecto de acuerdo.

- **Cuarto concepto de invalidez.** El referido acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno, fue aprobado por el Pleno del Congreso del Estado el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, de ahí que no es cierto que éste regule situaciones jurídicas anteriores al procedimiento de fiscalización. Además, la publicación de las bases no genera incertidumbre, pues la base sexta citada por el Municipio actor tiene redacción idéntica a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios –abrogada–.

- Además, la apertura de paquetes a que se refieren las bases, es previo a la oportunidad que se da al ente fiscalizado para solventar las observaciones presentadas en el informe remitido por el Órgano de Fiscalización Superior, por lo que tampoco le genera incertidumbre dicha situación, pues el hecho de que la apertura se realizara antes o después de la publicación del acuerdo que contiene las bases de fiscalización no perjudica al Municipio actor, ya que éste aún tiene el término de treinta días naturales para solventar las observaciones.

- **Quinto concepto de invalidez.** El Municipio actor omite manifestar la fecha exacta en que el órgano de fiscalización se negó a recibir los medios de convicción tendentes a solventar las observaciones realizadas a la cuenta pública. Además, tomando en consideración que es la segunda etapa del procedimiento de fiscalización, no queda al arbitrio del ente fiscalizado el momento en que debe solventar las observaciones, pues la fiscalización implica el desahogo de diversas etapas en las que se encuentran inmiscuidos diversos entes.

- **Sexto concepto de invalidez.** La actora parte de una premisa equivocada, ya que no es el Congreso Local quien debe acreditar la competencia para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los entes fiscalizables, sino el órgano



técnico del Congreso, quien al ejercer sus funciones fiscalizadoras atenderá a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad y para la atención de dichos principios, contará con autonomía técnica y de gestión.

- El Congreso Local, en el ámbito de su competencia y facultades que en materia de fiscalización superior tiene encomendadas, es el encargado de dictaminar anualmente las cuentas públicas de los entes públicos fiscalizables, con sustento en el informe que le remita el órgano y, en el caso, al emitir el dictamen en el que determinó no aprobada la cuenta pública, dejó plasmado que la dictaminación realizada se hizo sin menoscabo a la competencia que tiene la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas y los Municipios con base en el convenio de colaboración citado.

- Además, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala, al contar con autonomía técnica y de gestión y quien, en términos del artículo 104 de la Constitución Local, es el órgano encargado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los entes fiscalizables, celebró con la Auditoría Superior de la Federación un convenio de coordinación y colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

- **Séptimo concepto de invalidez.** Apunta que el órgano de fiscalización local, como ente especializado del Congreso Local, es quien se encargó de revisar los documentos contables que fueron remitidos para solventar las observaciones que fueron hechas a la cuenta pública del Municipio actor, al ser la autoridad competente para llevar a cabo la valoración de tal documentación.

8. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte, se tuvo a Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, dando contestación a la demanda de controversia constitucional,² esencialmente, bajo los siguientes argumentos:

² El escrito de contestación y sus anexos fueron depositados en la Oficina de Correos de la localidad el veintiuno de febrero de dos mil veinte, y recibidos el nueve de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



- Si bien el gobernador del Estado intervino en el proceso legislativo sancionando y publicando las normas reclamadas, así como en la publicación del acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Municipio actor, dichos actos no deben declararse inválidos ni contrarios a las disposiciones constitucionales.

- No debe ser materia de estudio lo relativo a la omisión del titular de la Secretaría de Finanzas Local de refrendar la Ley de Fiscalización Superior y el Código Financiero, porque este medio de control tiene por objeto la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Federal atribuye a los órganos del Estado y el planteamiento de invalidez de la parte actora excede de los fines y los principios que el Constituyente pretendió salvaguardar en la controversia constitucional.

- El artículo 69 de la Constitución Local establece como facultad del secretario de Gobierno firmar reglamentos, decretos y acuerdos que el gobernador del Estado diere en uso de sus facultades, lo cual se conoce como refrendo y, de manera excepcional, únicamente a falta de aquel funcionario, al oficial mayor, en conjunto con el secretario del ramo que corresponda.

9. **Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería del Gobierno Federal.** Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

10. **Alegatos.** No se formularon alegatos en esta controversia constitucional.

11. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el dos de diciembre de dos mil veinte, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y, mediante acuerdo de esa misma fecha se determinó el **cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

12. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veintidós, en atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.



I. COMPETENCIA

13. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ –vigente al momento de la presentación de la demanda–;⁴ 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ (en lo sucesivo "ley reglamentaria"); 10, fracción I,⁶ y 11, fracción V,⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

⁴ "Artículo quinto transitorio del 'Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.', que indica:

"Quinto.—Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

⁵ **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁶ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁷ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."



Acuerdo General Número 5/2013,⁸ de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, debido al sentido de la presente resolución.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. PRECISIÓN DE NORMAS Y ACTOS RECLAMADOS

15. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁹ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.

16. Para ello, este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, interpretándola en un sentido congruente con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.¹⁰

17. En ese sentido, se advierte que el Municipio actor destacadamente impugna:

I. El acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala respecto del ejercicio presupuestal de 2018, como determinación final del procedimiento de fiscalización y que controvierte:

⁸ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁹ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

¹⁰ Tesis P./J. 98/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 1536, registro digital: 166985, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."



a. Por vicios cometidos durante el procedimiento que trascendieron al resultado de la no aprobación de la cuenta pública.

b. Por violaciones cometidas dentro del dictamen con proyecto de acuerdo que fue aprobado por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

II. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (abrogada).

III. Ley General de Contabilidad Gubernamental.

IV. Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

18. Sin embargo, esta Segunda Sala advierte que dentro de la causa de pedir del actor existen reclamos que no enunció de forma destacada en el apartado de normas o actos reclamados. En ese sentido, en su primer concepto de invalidez impugna como una "omisión legislativa", que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios no prevé un sistema de rendición de cuentas que responda a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, lo que estima resulta en una *regulación deficiente* del procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas.

19. Asimismo, en los conceptos de invalidez tercero y cuarto, el Municipio actor aduce que el Acuerdo a través del cual se emiten las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018 es inconstitucional, ya que considera que se regulan situaciones anteriores a su publicación, concretamente en las bases sexta y novena, fracción II, inciso 1.

20. En consecuencia, esta Segunda Sala **tiene por efectivamente impugnados**, además de los expresamente señalados, tanto la omisión legislativa relativa respecto de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, así como las bases sexta y novena, fracción II, inciso 1, del Acuerdo que contiene las *bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018*.



21. Por otro lado, en relación con la Ley General de Contabilidad Gubernamental –norma expresamente impugnada–, esta Segunda Sala estima que **debe sobreseerse** en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,¹¹ en virtud de que el Municipio actor no expresó argumento alguno tendente a demostrar su inconstitucionalidad ni lo relaciona con la impugnación de algún acto concreto de aplicación.

22. En ese sentido, con independencia de que, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria, al momento de dictar sentencia este Alto Tribunal debe examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, así como suplir la deficiencia de la demanda, esto presupone, cuando menos, que exista causa de pedir, lo que no se verifica en el caso.¹²

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

¹² Tesis P. VI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."



23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

24. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **está acreditada la existencia** de los actos y normas impugnadas, toda vez que los Poderes demandados remitieron en copia certificada las documentales que acreditan su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

IV. OPORTUNIDAD

26. A efecto de analizar la oportunidad de los actos y normas controvertidos, conviene precisar que, tratándose de normas generales, la ley reglamentaria en su artículo 21, fracción II¹³ establece dos plazos distintos correspondientes a dos hipótesis de impugnación distintas, a saber: treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación de la norma o a partir del día siguiente a aquel en el que se produce su primer acto de aplicación de la norma que da lugar a la controversia.

27. En el caso concreto, no se advierte del escrito de demanda si el Municipio actor reclama las normas generales con motivo de su publicación o de su primer acto de aplicación, por lo que, tal como se relató en el apartado de antecedentes, se le requirió a efecto de que precisara las porciones normativas de los ordenamientos impugnados y, en su caso, los actos de aplicación específicos que le causan afectación, sin que desahogara tal requerimiento.

¹³ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación."



28. Ahora bien, como se indicó, entre las normas generales impugnadas, el Municipio actor controvierte los decretos promulgatorios de la Ley de Fiscalización Superior y del Código Financiero, ambos para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Al respecto, debe decirse que, al margen de que el Municipio actor no desahogó la prevención que se le formuló con el fin de que precisara las porciones normativas concretas que impugnaba y, en su caso, los actos de aplicación específicos que le causan afectación, del análisis integral de la demanda se advierte que cuestiona dichos ordenamientos únicamente por no haber sido refrendados por el secretario de Finanzas de Gobierno del Estado, sin vincularlos a algún acto de aplicación concreto, por tanto, se arriba a la conclusión de que se combaten en virtud de su publicación.

29. En ese sentido, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios se publicó en el Periódico Oficial Estatal el diez de noviembre de dos mil ocho;¹⁴ mientras que el Código Financiero del Estado de Tlaxcala y sus Municipios se publicó en el referido medio de difusión el treinta y uno de diciembre de dos mil dos;¹⁵ en consecuencia, si el escrito inicial de demanda fue presentado el once de octubre de dos mil diecinueve, es evidente que la impugnación es extemporánea, al haber transcurrido en exceso el plazo legal de treinta días siguientes a su publicación.

30. Por lo tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII¹⁶ de la ley de la materia y procede **sobreseer** en la controversia constitucional, en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

31. En cuanto al "Acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018", publicado

¹⁴ Incluso se advierte que su última reforma, previa a la presentación de la controversia constitucional, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de mil dieciocho.

¹⁵ Se observa que la última reforma de esa ley, al momento de presentación de la controversia constitucional, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el trece de mayo de dos mil diecinueve.

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."



en el Periódico Oficial de la entidad de doce de junio de dos mil diecinueve, se advierte que formal y materialmente es un acto legislativo, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, cuyo objeto es regular el procedimiento interno al que se sujetarán los entes fiscalizables, la Comisión de Finanzas y Fiscalización, el Órgano de Fiscalización Superior y el propio Congreso para la elaboración del dictamen a que se refiere el artículo 54, fracción XVII, inciso b),¹⁷ de la Constitución Local respecto de las cuentas públicas del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

32. Por tal motivo, para efectos del cómputo del plazo para interponer la demanda de controversia constitucional, debe estimarse que se trata de una norma general que goza de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

33. En ese orden de ideas, si se toma en cuenta la fecha de su publicación en el Periódico Oficial –doce de junio de dos mil diecinueve–, se advierte claramente que ha transcurrido en exceso el plazo de treinta días hábiles para efectos de su impugnación, puesto que la demanda se presentó el once de octubre siguiente.

34. Además, la parte actora no señala acto de aplicación alguno que actualice los supuestos de las bases impugnadas –concretamente las bases sexta y novena, fracción II, inciso 1)– y de la revisión de las constancias de autos, esta Segunda Sala advierte que en el "**dictamen con proyecto de acuerdo** emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización en el expediente parlamentario

¹⁷ **Artículo 54.** Son facultades del Congreso:

"...

"XVII. En materia de fiscalización:

"...

"b) Dictaminar anualmente las cuentas públicas de los Poderes, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, basándose en el informe que remita el Órgano de Fiscalización Superior. La dictaminación deberá efectuarse a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado. En el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, la fecha límite para la dictaminación del periodo enero-septiembre de ese año será el quince de diciembre, mientras que el trimestre restante octubre-diciembre se sujetará al periodo ordinario de presentación y dictaminación."



C.F.F./M14/2019, por medio del cual dicha Comisión presenta el informe de resultados del órgano de fiscalización al Pleno del Congreso", del que derivó el acuerdo reclamado en la presente controversia constitucional, aprobado el treinta de agosto de dos mil diecinueve, **no se aplicaron al Municipio actor las porciones que en específico cuestiona**. Máxime que, del contenido de tales disposiciones se advierte que regulan obligaciones a cargo del Órgano de Fiscalización Superior y de la Comisión de Finanzas y Fiscalización.¹⁸

35. Por consiguiente, es inconcuso que respecto de las bases impugnadas también se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que, como ha quedado demostrado, respecto de estas normas generales el presente medio de control constitucional se promovió de manera extemporánea y, por tanto, lo procedente es sobreseer en el juicio, con apoyo en el artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.

36. Por otro lado, conforme al artículo 21, fracción I¹⁹ de la ley reglamentaria, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

¹⁸ "Sexta. A más tardar el 31 de mayo del 2019, el órgano entregará al Congreso a través de la Comisión el informe de resultados, en documento escrito y en forma digital; dicho informe incluirá, además de lo establecido por el artículo 26 de la ley, la siguiente información:

"..."

"Novena. La Comisión, con base en el artículo 53 de la ley, deberá conocer, revisar y analizar los informes de resultados remitidos por el órgano, a efecto de proponer al Pleno del Congreso el dictamen de la cuenta pública de los entes fiscalizables que se refiere el artículo 54, fracción XVII, inciso b, de la Constitución.

"..."

"II. El periodo se ajustará al siguiente calendario del año en curso:

"1. Del diez de junio al veinticinco de junio, la Comisión aperturará los paquetes de informes de resultados de los entes fiscalizables;"

¹⁹ "**Artículo 21**. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



37. En la demanda, el promovente manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que tiene conocimiento que en sesión de treinta de agosto de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Tlaxcala determinó no aprobar la cuenta pública del Municipio actor, pero desconoce el contenido del dictamen con proyecto de acuerdo que se sometió a consideración del Pleno del Consejo y que originó el acuerdo reclamado.

38. Ahora bien, de las constancias de autos se advierte que el "Acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala respecto del ejercicio presupuestal de 2018", en efecto, fue votado en sesión de treinta de agosto anterior y se publicó en el Periódico Oficial de la entidad de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

39. Luego, considerando que se trata de un acto que es susceptible de afectar al Municipio actor, por violación al artículo 115 constitucional, la notificación del referido acto debe hacerse en forma personal al Municipio por conducto de su síndico, ya que de lo contrario se le negaría la oportunidad de defensa.²⁰

40. Sin embargo, de una revisión integral de las constancias que integran el presente asunto, no obra documento alguno en el que se acredite que, antes de la presentación de la demanda se hubiera notificado al Municipio actor el referido acuerdo y el dictamen con proyecto de acuerdo que le precedió o que éste haya tenido conocimiento completo de su contenido.

41. En esas condiciones, no es factible tomar como fecha de inicio para computar el plazo para promover la controversia constitucional, la publicación del acuerdo reclamado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁰ Sirve de apoyo a tal consideración, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis P./J. 14/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 277, registro digital: 194258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO)."



42. En conclusión, ante la manifestación del Municipio actor en el sentido de que desconoce el contenido del dictamen con proyecto de acuerdo de no aprobación de cuenta pública, esta Segunda Sala estima que, con el fin de no incurrir en violación a la máxima de *petición de principio*, su impugnación debe considerarse **oportuna**.

43. Incluso, aun cuando el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional se computara a partir de la aprobación del referido acuerdo –treinta de agosto de dos mil diecinueve– o de su publicación –cinco de septiembre del año indicado–, sería oportuna su impugnación, toda vez que la demanda se presentó el once de octubre siguiente.

44. Por último, respecto de la omisión del Poder Legislativo de regular debidamente en la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios el procedimiento de rendición de cuentas, es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.²¹

45. Por tanto, la impugnación de la omisión legislativa relativa respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios también resulta oportuna.

46. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

47. De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I,²² y 11 párrafo primero,²³ de la ley reglamentaria,

²¹ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

²² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."



el Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, tiene reconocido el carácter de parte actora en la presente controversia constitucional.

48. En su representación comparece Nelly Yadira Sánchez Sánchez, en su carácter de síndica municipal lo cual acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, así como el acta de sesión solemne de protesta e instalación del Ayuntamiento.

49. En ese sentido, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala,²⁴ se puede concluir que el Municipio actor está legitimado para promover la controversia constitucional y que compareció por conducto de la funcionaria facultada para tal efecto.

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

51. Conforme a los artículos 10, fracción II,²⁵ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

52. En representación del **Poder Legislativo Estatal** comparece el diputado Omar Milton López Avendaño, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del

²³ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

²⁴ "Artículo 42. Las obligaciones y facultades del Síndico son:

"...

"III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos;"

²⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;

..."



Estado de Tlaxcala, quien acredita su personalidad con copia certificada del acta de sesión extraordinaria de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso, correspondiente a su segundo año, celebrada el catorce de enero de dos mil veinte, en la que se le designó con tal carácter.

53. Por tanto, si en términos de lo establecido en el artículo 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala,²⁶ la representación legal de ese órgano legislativo está a cargo del presidente de la Mesa Directiva, se estima que la parte demandada comparece a juicio por conducto del funcionario facultado para ello.

54. En representación del **Poder Ejecutivo Estatal** comparece Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento; por su parte, en términos del artículo 8, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala,²⁷ tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad en controversias constitucionales, por tanto, se considera que la parte demandada comparece a juicio por conducto del funcionario facultado para ello.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

56. El Poder Legislativo aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 20, fracción III, 19, fracción VIII, en relación con los numerales 10, fracción I, 22, fracciones I y V, de la ley reglamentaria, ya que el

²⁶ "Artículo 48. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, las siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado; ..."

²⁷ "Artículo 8. El Consejero tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"IV. Representar legalmente al titular del Poder Ejecutivo en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



Municipio actor no tiene legitimación en la causa para promover la presente controversia constitucional, en tanto que el acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, no causa por sí mismo una afectación o menoscabo a su patrimonio, facultades o atribuciones, pues únicamente constituye la autorización del Congreso para que se investigue la probable responsabilidad de algún funcionario público o integrante del Ayuntamiento por la indebida aplicación de recursos públicos, por lo que el presente asunto resulta improcedente; de ahí que dicha resolución no impone sanción ni determina responsabilidad alguna.

57. Tales manifestaciones deben **desestimarse**²⁸ al encontrarse estrechamente vinculadas con cuestiones que atañen al fondo del asunto, puesto que una de las cuestiones que esta Segunda Sala debe dilucidar, es si efectivamente el acuerdo por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, incide en la esfera de competencias del Municipio actor previstas en los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, como lo aduce en la demanda.

58. En ese sentido, una vez desestimada la causal de improcedencia hecha valer y en virtud de que esta Segunda Sala no advierte de manera oficiosa alguna otra de las ya señaladas en los apartados anteriores, lo procedente es examinar los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

59. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

60. En atención a lo precisado en los apartados anteriores, resulta conveniente precisar nuevamente los actos impugnados en la presente controversia

²⁸ Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



constitucional, y respecto de los cuales, al haber quedado acreditada su procedencia, existencia y oportunidad en su impugnación, se realiza el estudio correspondiente. Dichos actos son los siguientes:

I. Omisión legislativa de carácter relativa respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

II. Acuerdo de no aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala respecto del ejercicio presupuestal de 2018, el cual se controvierte:

c. Por vicios cometidos durante el procedimiento que trascendieron al resultado de la no aprobación de la cuenta pública.

d. Por violaciones cometidas dentro del dictamen con proyecto de acuerdo que fue aprobado por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

61. VIII.1. Omisión legislativa

62. En su **primer concepto de invalidez**, el Municipio actor pondera la existencia de una omisión legislativa de carácter relativa respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios ya que, en su opinión, su regulación es deficiente en comparación con la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla, pues a diferencia de aquélla, este ordenamiento prevé con mayor suficiencia el régimen de suplentoría aplicable y la facultad del órgano fiscalizador para emitir normas y, además, regula los plazos, notificaciones, horas y días inhábiles para la práctica de los actos de fiscalización, así como las etapas del procedimiento de fiscalización de las cuentas públicas.

63. Aduce, además, que la ley local no define qué comprende la fiscalización de las cuentas públicas y contiene un margen de actuación muy amplio para el Órgano Superior de Fiscalización que propicia su arbitrariedad y trastoca la legalidad de sus actos.

64. Para estar en condiciones de determinar si, en efecto, estamos en presencia de una omisión legislativa relativa, resulta conveniente señalar, en primer



término, que en la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.",²⁹ el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones se distinguieron cuatro tipos distintos de omisiones legislativas, a saber: a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y, d) relativas en competencias de ejercicio potestativo. Lo cual quedó reflejado en los siguientes términos:

- Omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

- Omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

- Omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

²⁹ Tesis P./J. 11/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, registro digital: 175872, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."



- Omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

65. Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente, por lo que si existe una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución o en su régimen transitorio, entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio.³⁰

66. En el caso, como se indicó, el Municipio actor expone la existencia de una **omisión legislativa relativa**, en tanto que sus argumentos están encaminados a evidenciar que existe una **regulación deficiente** en la ley de fiscalización local en relación con el procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas; sin embargo, toma como parámetro la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla para evidenciar las deficiencias de las que, en su opinión, adolece aquella legislación, sin precisar la existencia de un mandato constitucional que obligue al Congreso Local a legislar en ese específico sentido, es decir, no señala una norma constitucional de la que se desprenda una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Poder Legislativo, que lo constriña a establecer de manera homogénea las figuras y aspectos que contempla el ordenamiento de la diversa entidad federativa.

67. Al respecto, esta Sala considera necesario puntualizar que **el mecanismo local de revisión de la cuenta pública fue homologado al control legislativo del presupuesto federal** como resultado de la reforma constitucional en materia de gasto público de siete de mayo de dos mil ocho, en la que se reformaron,

³⁰ Véanse las sentencias recaídas a la **controversia constitucional 14/2005**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), tres de octubre de dos mil cinco y a la **controversia constitucional 109/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Luis María Aguilar Morales (ponente), veintiuno de mayo de dos mil veinte.



entre otros, el artículo 116³¹ de la Constitución Federal, para establecer la creación de las entidades estatales de fiscalización como órganos técnicos a través de los cuales las Legislaturas de los Estados desplegarían la facultad de supervisión de la cuenta pública, precisando en el transitorio segundo de dicha reforma:

"SEGUNDO.—El Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional."

68. En ese sentido, resulta conveniente precisar que el procedimiento de fiscalización a nivel federal deriva de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³² que asigna a la

³¹ "Artículo 116. ...

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

" ...

"El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas Locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades."

³² "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

" ...

"VI. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

" ...

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo;

" ...

"La Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del



Cámara de Diputados la facultad exclusiva para revisar la cuenta de la hacienda pública federal, lo cual lleva a cabo a través de su órgano especializado, la Auditoría Superior de la Federación,³³ que es el órgano técnico especializado que realiza el proceso de fiscalización. Revisión que tiene como finalidad evaluar

Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo."

³³ **Artículo 79.** La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

"...

"La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública.

"...

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

"...

"II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha cámara. El informe general ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley;

"...

"Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe general ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

"El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

"En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.



los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

69. Asimismo, dicho precepto establece que el proceso de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación inicia una vez que la cuenta de la hacienda pública federal ha sido presentada, lo cual debe acontecer a más tardar el treinta de abril del año siguiente en el que se ejerció el gasto público. Es decir, es a partir del 30 de abril de cada año, que la Cámara de Diputados inicia la obligación constitucional del proceso de revisión y posterior aprobación de la cuenta pública que le ha sido entregada.

70. El referido artículo 74, fracción VI, de la Constitución Federal no contempla una definición de lo que debe entenderse por fiscalización, sin embargo, los artículos 2, 3, 4, fracción XVI y 6³⁴ de la Ley de Fiscalización y Rendición de

"La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición."

³⁴ **Artículo 2.** La fiscalización de la cuenta pública comprende:

I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y

II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales."

Artículo 3. La fiscalización de la cuenta pública tiene el objeto establecido en esta ley y se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad."



Cuentas de la Federación permiten determinar que dicho término hace referencia a la función ejercida por la Auditoría Superior de la Federación respecto a comprobar que el ejercicio del presupuesto se realizó con apego al marco normativo aplicable, para lo cual se desarrollan instrumentos de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y evaluación.

71. Ahora bien, del mismo artículo 74, fracción VI, párrafo cuarto, en relación con el artículo 79, quinto párrafo, fracción II, de la Constitución Federal se desprende que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la cuenta pública será a más tardar el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación, cuando el Pleno de ésta apruebe el dictamen que contenga el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, obligación que es replicada en el artículo 46³⁵ de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

72. Por otro lado, respecto del control legislativo de presupuesto a nivel local, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo, y 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal, en su actual redacción, establecen lo siguiente:

"Artículo 4. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

"...

"XVI. Fiscalización superior: la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación, en los términos constitucionales y de esta ley."

"Artículo 6. La fiscalización de la cuenta pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de *Internet*; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control."

³⁵ **"Artículo 46.** La Comisión de Presupuesto estudiará el informe general, el análisis de la Comisión a que se refiere esta ley y el contenido de la cuenta pública. Asimismo, la Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.

"El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del informe general y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la Comisión, para ello acompañará a su dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la Comisión.

"La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta ley."



"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas."

"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:

"...

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.** Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.



"...

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura."

73. De lo anterior, se observa que los artículos transcritos establecen que las Legislaturas de las entidades federativas aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios; asimismo revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, para lo cual, se reitera, contarán con órganos estatales de fiscalización dotados de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes, precisando que su función se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad y sus informes tendrán carácter público.

74. En ese sentido, el Tribunal Pleno ha sustentado que el artículo 115 constitucional concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos y, en consecuencia, la regulación de tal facultad debe establecerse en las Constituciones y las leyes estatales. Asimismo, ha establecido que esa atribución junto con la de aprobación de leyes de ingresos y la determinación del presupuesto de egresos municipal, tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo que se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, la vigilancia y el establecimiento de responsabilidades.³⁶

75. En los términos expuestos, a nivel constitucional, el sistema federal y local de control legislativo del presupuesto se encuentran homologados, puesto que tanto en el artículo 74 como en los numerales 115 y 116 se dispone que la

³⁶ Véanse las sentencias recaídas a la **controversia constitucional 3/1993**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco y a la **controversia constitucional 15/1998**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, once de mayo de dos mil.



revisión de las cuentas públicas está sujeta a un control legislativo a través de un órgano técnico, ya sea la Auditoría Superior de la Federación o bien, la Auditoría Superior de los Estados.

76. Sin embargo, de tales preceptos ni del decreto de reforma constitucional –de siete de mayo de dos mil ocho– se desprende una competencia de ejercicio obligatorio a cargo de las Legislaturas de las entidades federativas para prever, como parte del procedimiento de fiscalización, un específico régimen de supletoriedad, la facultad del órgano fiscalizador para emitir normas generales, la forma y los términos en los que se realizarán las actuaciones y diligencias o el tipo de notificaciones que se practicarán ni mucho menos para establecer una regulación similar a la de otra entidad federativa, como de manera desacertada lo pretende la accionante, sino únicamente para establecer un sistema de control legislativo para la fiscalización de la cuenta pública, a través de un órgano técnico, en términos análogos al sistema federal.

77. Ahora bien, es oportuno en este momento hacer referencia al marco normativo que regula la revisión de la cuenta pública en el Estado de Tlaxcala, concretamente el aplicable al procedimiento de fiscalización cuestionado, que es el correspondiente al ejercicio de dos mil dieciocho.

78. Al respecto, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala se establece lo siguiente:

"Artículo 54. Son facultades del Congreso:

"...

"XVII. En materia de fiscalización:

"a) Recibir trimestralmente las cuentas públicas que le remitan al Congreso los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los organismos autónomos, Municipios y demás entes públicos y turnarla al Órgano de Fiscalización Superior;

"b) **Dictaminar** anualmente las cuentas públicas de los Poderes, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, basándose



en el informe que remita el Órgano de Fiscalización Superior. **La dictaminación deberá efectuarse a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado.** En el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, la fecha límite para la dictaminación del periodo enero-septiembre de ese año será el quince de diciembre, mientras que el trimestre restante octubre-diciembre se sujetará al periodo ordinario de presentación y dictaminación."

"Artículo 104. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas estará a cargo de un órgano técnico del Congreso del Estado, denominado Órgano de Fiscalización Superior el cual, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley. Su presupuesto será integrado al presupuesto general del Congreso.

"La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes del Estado, los Municipios, entidades, organismos autónomos y en general cualquier persona pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos."

"Artículo 105. El Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la ley.

"El Órgano de Fiscalización Superior podrá solicitar la información que estime necesaria para la revisión del ejercicio fiscal y cuenta pública a las entidades fiscalizadas, así como a los servidores públicos estatales o municipales, particulares, o cualquier figura jurídica que reciba recursos estatales o municipales, y podrá imponer las sanciones previstas en la ley de la materia en casos de incumplimiento.



"El Órgano de Fiscalización Superior fiscalizará los recursos estatales y municipales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

"El Órgano de Fiscalización Superior participará en los procesos de entrega-recepción de los Poderes del Estado, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables en los términos que disponga la ley.

"El Órgano de Fiscalización Superior tendrá a su cargo la investigación y, en su caso, sustanciación de los actos u omisiones de los sujetos fiscalizados que pudieran incurrir en alguna responsabilidad administrativa grave y realizará la promoción ante las autoridades competentes, para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales, así como a los particulares."

79. Por su parte, la –abrogada– Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios preveía lo siguiente, en la parte de interés:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y **tiene por objeto reglamentar la función de la revisión y fiscalización a que se refieren los artículos 54, fracción XVII, 104, 105 y 106 de la Constitución** Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, siendo su **objetivo principal:**

"I. Regular la revisión de la cuenta pública que rinden los entes fiscalizables y su fiscalización superior;

"II. Determinar los requisitos y procedimientos necesarios para fincar responsabilidades por daños y perjuicios causados a los entes fiscalizables;

"III. Fijar las bases a que se sujetará la indemnización a los entes fiscalizables en los casos a que se refiere la fracción anterior, y



"IV. Establecer las disposiciones correspondientes a la organización y funcionamiento al Órgano de Fiscalización Superior."

"**Artículo 2.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"V. Órgano: Órgano de Fiscalización Superior que es la entidad de fiscalización superior del Estado y sus Municipios, creada por disposición de la Constitución Local y regulada por esta ley;

"...

"XXI. Comisión: La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso; ..."

"**Artículo 3. La revisión y fiscalización de la cuenta pública estará a cargo del órgano**, el cual en el desempeño de sus funciones tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley.

"Se entenderá por autonomía técnica y de gestión, a la capacidad de fijar sus propias normas de auditoría y reglas internas de gestión administrativa y financiera."

"**Artículo 4.** La fiscalización de las cuentas públicas, se realizará de conformidad con los principios de legalidad, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, transparencia y de máxima publicidad de la información pública.

"La fiscalización superior tiene carácter externo, independiente y autónomo de cualquier otra forma de revisión, control o evaluación interna de las entidades fiscalizables.

"**El órgano fiscalizará** los ingresos y egresos, el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos.



"El órgano realizará auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes y programas de los entes fiscalizables.

"Los órganos de control interno de los entes fiscalizables deberán proporcionar al órgano la información necesaria, suficiente y competente para la consecución de la fiscalización que establece la presente ley."

"Artículo 6. La cuenta pública será presentada por los titulares de los entes fiscalizables para su revisión y fiscalización al Congreso, en forma impresa y digitalizada, la cual **será remitida al órgano para su revisión y fiscalización.**

"Será presentada en forma impresa y en un archivo electrónico de datos que permita su uso informático y facilite su procesamiento."

"Artículo 7. La cuenta pública se presentará por periodos trimestrales dentro de los treinta días naturales posteriores al periodo de que se trate.

"En caso de incumplimiento en la presentación de la cuenta pública, en el plazo a que alude el párrafo anterior, el órgano requerirá y apercibirá a los servidores públicos responsables para que presenten la cuenta pública y en el caso de que no lo realicen en un último término de cinco días, contados a partir de la notificación del requerimiento y apercibimiento, procederá a fincar la responsabilidad correspondiente y se impondrán las multas conforme a lo que establece el artículo 73 de esta ley.

"Independientemente de las multas y sanciones que se impongan, los entes fiscalizables están obligados a presentar la cuenta pública.

"El órgano informará al Congreso en un lapso no mayor de diez días, de las cuentas públicas que sin causa justificada no se hayan presentado por los entes fiscalizables por el trimestre que corresponda, para que éste denuncie ante la autoridad ministerial por la probable comisión del delito que resulte, además de las diversas acciones que correspondan."



"Artículo 12. La revisión y fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas programadas a fin de detectar irregularidades que en su caso existan en el desarrollo de la gestión financiera, a efecto de que sean corregidas de forma inmediata; lo anterior se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

"La fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto:

"I. Revisar y fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos, manejo, custodia, la aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables, a efecto de verificar si sus operaciones en lo general y en lo particular cumplen con las disposiciones previstas en las leyes tributarias y hacendarias para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios y demás disposiciones aplicables.

"Sin perjuicio del principio de anualidad, el órgano podrá solicitar y revisar, de manera particular y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión. Sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago de diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

"Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a los entes fiscalizables, para que procedan a la revisión durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma.

"El Órgano rendirá un informe específico al Congreso, quien a su vez lo remitirá a la comisión respectiva para su análisis y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;



"**II. Realizar auditorías** sobre el desempeño para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas gubernamentales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley, así mismo verificará si la ejecución de los mismos se ajustan a las especificaciones, términos y montos aprobados;

"**III. Evaluar el cumplimiento de los programas**, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;

"**IV.** Determinar si los **recursos provenientes del financiamiento** se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas y los servicios de los adeudos respectivos se cubrieron en los términos convenidos, conforme a las leyes y demás disposiciones aplicables;

"**V.** Determinar si en la gestión financiera se cumplieron las disposiciones legales en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos o recursos materiales;

"**VI.** Verificar que la recaudación, administración, manejo, aplicación de recursos estatales, municipales o federales transferidos, los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que los entes fiscalizables hubieran celebrado o realizado, se ajusten a la legalidad, y determinar si se han causado daños y perjuicios en contra de las haciendas públicas o al patrimonio de los entes fiscalizables. En todo caso los daños y perjuicios tendrán carácter de crédito fiscal;

"**VII.** Fiscalizar la aplicación de las transferencias, reasignaciones de recursos, subsidios o estímulos fiscales concedidos por el gobierno federal y/o estatal, al Estado, a los gobiernos municipales, entidades paraestatales, paramunicipales, los demás entes fiscalizables, instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como su aplicación al objeto autorizado;

"**VIII.** Cuantificar el importe de las sanciones indemnizatorias a favor de los entes fiscalizables en los términos de esta ley;



"IX. Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad en el ingreso, egreso, patrimonio, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables, y

"X. Verificar que los entes fiscalizables retengan el cinco punto cincuenta y uno al millar o el que se determine en las leyes de ingresos municipales del monto de las obras contratadas por concepto de inspección, supervisión y vigilancia de las mismas. Estos recursos serán enterados al órgano para su administración.

"En el caso del Poder Ejecutivo se estará a lo dispuesto por la ley en materia de obra pública para el Estado."

"Artículo 13. A la Comisión corresponderá:

"I. Ser enlace de comunicación entre el Congreso y el órgano;

"II. Recibir del órgano el informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente;

"III. Presentar al Pleno del Congreso el informe de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de que se trate;

"IV. Realizar recomendaciones ante el Pleno del Congreso sobre los resultados contenidos en el informe presentado por el órgano; ..."

"Artículo 25. El órgano entregará un informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual al Congreso a través de la Comisión, a más tardar el día treinta y uno de mayo del año siguiente al del ejercicio; guardando absoluta reserva y confidencialidad de sus actuaciones y resultados hasta la dictaminación. La dictaminación deberá efectuarse a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado.

"En el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, el órgano deberá presentar el informe al que se refiere el párrafo anterior a más tardar el quince de noviembre del mismo año. Para tal efecto, los entes fiscalizables



deberán cerrar el ejercicio fiscal respectivo al treinta de septiembre y presentar su cuenta pública a más tardar el treinta de octubre del mismo año. La fecha límite para la dictaminación del periodo enero-septiembre de ese año será el quince de diciembre, mientras que el trimestre restante, octubre-diciembre, se sujetará al periodo ordinario de presentación y dictaminación.

"El Congreso remitirá copia del Informe General al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y al Comité de Participación Ciudadana."

"Artículo 26. El informe del resultado a que se refiere el artículo anterior, **deberá contener** como mínimo lo siguiente:

"a) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de racionalidad y austeridad; lo anterior con base a los indicadores estratégicos que se aprueben en los presupuestos;

"b) Los comentarios y observaciones sobre si la cuenta pública presentada está de acuerdo con los postulados básicos de contabilidad gubernamental, normas de auditoría y las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;

"c) Los análisis de los resultados de la gestión financiera;

"d) La comprobación de que los entes fiscalizables durante su gestión financiera, se ajustaron a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, las leyes fiscales, de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios y en las demás normas aplicables en la materia;

"e) El análisis de las posibles desviaciones de recursos públicos;

"f) El análisis de las irregularidades de la cuenta pública, en su caso;

"g) Las observaciones pendientes de solventar, e (sic)



"h) El análisis de la integración y variaciones del patrimonio de los entes fiscalizables."

"Artículo 27. El órgano, en el informe de resultados, dará cuenta al Congreso de los pliegos de observaciones que hubieren fincado, así como de las observaciones que a la fecha de entrega del informe estuvieran pendientes de solventar, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitas, que realicen de conformidad con lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 52. Independientemente de las observaciones realizadas durante el ejercicio fiscal, las cuales deberán ser solventadas en el término improrrogable de treinta días naturales a partir de su notificación, el órgano, a más tardar el quince de abril posterior al ejercicio fiscal auditado y con base en las disposiciones de esta ley, si así fuere procedente, podrá formular a los entes fiscalizables el pliego de observación anual, derivado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública conforme a lo siguiente:

"I. A los entes fiscalizables se les notificará el pliego de observaciones, quienes deberán dentro del término improrrogable de treinta días naturales a partir de la notificación **solventar las determinaciones contenidas en el pliego de observaciones.**

"Al escrito de solventación deberán acompañarse las pruebas documentales que se estimen pertinentes;

"II. Cuando el pliego de observaciones no sea solventado dentro del plazo señalado o bien, la documentación y argumentación no sean suficientes para este fin, el órgano remitirá el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual a la Comisión, **absteniéndose de recibir solventaciones a partir de la remisión del informe de resultados, y**

"III. Cuando el pliego de observaciones no sea solventado dentro del plazo señalado o bien, la documentación y argumentación no sean suficientes para este fin, el órgano remitirá el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual a la Comisión, y



"IV. Cuando el Congreso dictamine la cuenta pública del ente fiscalizable, el auditor especial deberá radicar los procedimientos indemnizatorios que procedan de conformidad con el artículo 54 de esta ley, de no hacerlo sin causa justificada será destituido de su cargo sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar."

"Artículo 53. La Comisión una vez que reciba el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual en términos de lo establecido por el artículo 25 de la presente ley, **emitirá de acuerdo a su procedimiento interno, los dictámenes ante el Pleno para su aprobación** en términos de lo dispuesto por la fracción XVII inciso B) del artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala."

80. De lo anterior se advierte con claridad que la revisión de la cuenta pública en el Estado de Tlaxcala está sujeta a un control legislativo a través de un órgano técnico, denominado Órgano de Fiscalización Superior, el cual goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y tiene la encomienda de fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos, así como de **presentar al Congreso del Estado, el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual**, lo cual desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

81. Para ello, los órganos municipales presentan sus cuentas públicas ante el Congreso, en forma impresa y digitalizada, la cual es remitida al órgano superior, quien inicia el procedimiento de revisión y fiscalización, compuesto de diversas etapas. Al finalizar la revisión de la cuenta pública, el órgano superior envía el informe de resultados al Congreso, a través de la Comisión (a más tardar el treinta y uno de mayo), en el cual deberá dar cuenta de los pliegos de observaciones que hubieren fincado, así como las observaciones que a esa fecha estuvieren pendientes de solventar, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, y la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos.

82. Una vez recibido el informe, el Congreso lo remite a la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado y, posteriormente, ésta propone



el **dictamen que someterá a la aprobación del Pleno del Congreso a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al año fiscalizado.**

83. Lo expuesto permite concluir que el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública establecido en el Estado de Tlaxcala que realiza el Congreso Local a través del órgano de auditoría se ajusta al sistema federal. Regulación que –contrario a lo argumentado por el Municipio actor– establece con precisión, tanto en la Constitución Local como en la ley especializada, que la fiscalización comprende la revisión de los ingresos y los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y los recursos públicos de los Poderes del Estado, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, para lo cual la normatividad desarrolla instrumentos de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y evaluación.

84. Corolario a lo anterior, son **infundados** los argumentos del Municipio actor, toda vez que, como se estableció, no hay alguna norma constitucional que ordene al Congreso del Estado de Tlaxcala regular su legislación estatal en materia de fiscalización de la cuenta pública, de conformidad con un régimen similar al de otra entidad federativa, como lo es el del Estado de Puebla y, por lo tanto, es indudable que no existe la omisión relativa que pondera el promovente.

85. Finalmente, debe decirse que es inexacto que la sola existencia de las *Bases para el Procedimiento Interno para la Dictaminación de Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018*, evidencie una deficiente regulación del procedimiento de fiscalización y revisión de la cuenta pública, pues como se dijo con anterioridad, el objeto de estas bases únicamente es regular el **procedimiento interno para la elaboración del dictamen** en el que la Comisión de Fiscalización presenta al Pleno del Congreso el informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual que entrega el órgano fiscalizador y no el procedimiento de revisión que realiza el órgano técnico para evaluar la gestión financiera de los entes fiscalizables que es el que, a juicio del actor, es deficiente porque le otorga un margen de actuación muy amplio a dicho órgano, propiciando su arbitrariedad y la ilegalidad de sus actos.



VIII.2. Acuerdo de no aprobación de cuenta pública

86. En los conceptos de invalidez quinto, sexto y séptimo de la demanda el Municipio actor expone diversas violaciones cometidas tanto en el procedimiento de fiscalización realizado por el órgano de fiscalización superior como en el dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso aprobado por el Pleno del mismo órgano, en el que finalmente se determinó la no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho; determinación que a juicio del promovente le causa un agravio al tener repercusiones que le impactan como ente político y jurídico. Al respecto, señala lo siguiente:

87. El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tlaxcala se negó a recibir los medios de convicción que el Ayuntamiento ofreció para solventar las observaciones que se le formularon, lo cual trascendió al resultado del dictamen con proyecto de acuerdo impugnado.

- En el dictamen con proyecto de acuerdo la autoridad demandada no justificó sus atribuciones para fiscalizar recursos federales, pues omitió precisar los artículos que le otorgan facultades para comprobar y dictaminar los fondos y programas siguientes: *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; Remanentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal; Programa Hábitat; Programa de Apoyo a la Vivienda; Proyectos de Desarrollo Regional; Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; Remanentes del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; Fortalecimiento Financiero; Remanentes del Fortalecimiento Financiero; Remanentes del Programa Tres por Uno para Migrantes; Programa Rescate Espacios Públicos; Programa de Devolución de Derechos y Programa de Prevención de Riesgos*, que por tanto, le competen al Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala omitió pronunciarse de manera expresa en relación con cada una de las pruebas con las que se solventaron las observaciones advertidas.



87. Previo a dar respuesta a dichos argumentos, resulta oportuno recordar que, tal como se narró en el apartado de antecedentes, el Municipio actor manifestó que a la fecha de presentación de la demanda no conocía el contenido del dictamen con proyecto de acuerdo que se sometió a consideración del Pleno del Congreso del Estado, por lo que *ad cautelam* formulaba los conceptos de invalidez antes reseñados y se reservaba su derecho de ampliar la demanda; sin embargo, una vez que las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda y exhibieron las constancias relacionadas con los actos impugnados y se le corrió traslado a la parte actora con la contestación, informándole que las documentales presentadas quedaban a su disposición en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, ésta no formuló ampliación de demanda.

88. Precisado lo anterior, el Municipio actor aduce en el quinto concepto de invalidez que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado se negó a recibir los medios de convicción que aportó con la finalidad de solventar las observaciones que se le formularon, lo cual trascendió al resultado del dictamen con proyecto de acuerdo impugnado; sin embargo, omite precisar cuáles son las pruebas que en concreto no se le admitieron o no fueron valoradas por la autoridad fiscalizadora durante el procedimiento de revisión y fiscalización de cuenta pública, lo cual torna su argumento en genérico y, en ese sentido, esta Segunda Sala no tiene elementos para analizar la constitucionalidad de esa supuesta actuación.

89. Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."³⁷

90. Máxime que la autoridad demandada exhibió el informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del Municipio de

³⁷ Tesis P./J. 64/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990.



Zacatelco, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, que dictaminó la Comisión para presentarlo ante el Pleno del Congreso para su aprobación, sin que el promovente haya cuestionado las observaciones pendientes de solventar que se determinaron en dicho informe y el nexo con las documentales que en su caso hubiera exhibido ante el órgano fiscalizador o que éste se negó a recibir como se afirma.

91. Incluso, del contenido de dicho documento se advierte que el órgano técnico estableció:

"... Los resultados del proceso de revisión y fiscalización se notificaron a través de pliegos de observaciones que contienen diversas faltas administrativas, irregularidades o debilidades de control interno y que implican diversas acciones a realizar por parte del Municipio de Zacatelco para que fueran subsanados, corregidos o atendidos en un plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de su notificación y presentarlas a este órgano fiscalizador para su valoración y solventación en su caso.

"A la fecha de elaboración del informe, el comportamiento de las observaciones es el siguiente:

"...

"De las observaciones pendientes de solventar que se muestran en el cuadro anterior, algunas de ellas por su propia naturaleza pueden ser causa de responsabilidad y consecuentemente se emprenderán las acciones que conforme a la ley corresponda.

"Es importante mencionar que **todas las propuestas de solventación que se presentaron fueron consideradas en el contenido del presente informe.**³⁸

³⁸ Véase página 48 del informe de resultados.

Por ejemplo, en el apartado I.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), foja 85, se precisó: "Del análisis a la propuesta de solventación presentada mediante oficio PMZ/ZAC/2019/195 de fecha 10 de mayo de 2019 y recibido el 11 del mismo mes y año, se determina procedente solventar el monto de \$69,890.00 (A.F.2o.B-7 parcial)."



"..."

92. En los restantes conceptos de invalidez el promovente señala que, en el dictamen con proyecto de acuerdo, la Comisión de Finanzas y Fiscalización, por un lado, no justificó sus atribuciones para fiscalizar fondos y programas que son competencia de la Auditoría Superior de la Federación al tener su origen en recursos federales y, por otro, que dicha Comisión omitió valorar las pruebas con las que se solventaron las observaciones advertidas y acreditó que no incurrió en irregularidades en el manejo de recursos públicos.

93. En relación con dichos argumentos debe decirse que, de acuerdo con el marco legal de actuación de las autoridades facultadas para revisar la cuenta pública en el Estado de Tlaxcala, que ha quedado precisado en el apartado previo, el **Órgano de Fiscalización Superior** es la autoridad que se encarga de la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas, como órgano técnico del Congreso del Estado, para lo cual:³⁹

- Deberá revisar y fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos, manejo, custodia, la aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables;
- Realizará auditorías sobre el desempeño para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas gubernamentales y verificará si su ejecución se ajusta a las especificaciones, términos y montos aprobados;
- Evaluará el cumplimiento de los programas, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- Comprobará si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas, así como si los servicios de los adeudos respectivos se cubrieron en los términos convenidos;

³⁹ Artículos 105 de la Constitución Local y 3, 4 y 12 de la abrogada ley de fiscalización de la entidad.



- Determinará si en la gestión financiera se cumplieron las disposiciones legales en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos o recursos materiales;

- Verificará que la recaudación, la administración, el manejo, la aplicación de recursos estatales, municipales o federales transferidos, actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que los entes fiscalizables hubieran celebrado o realizado, se ajusten a la legalidad y si se causaron daños y perjuicios en contra de la hacienda pública o al patrimonio de los entes fiscalizables.

- Fiscalizará la aplicación de transferencias, reasignaciones de recursos, subsidios o estímulos fiscales concedidos por el Gobierno Federal y/o estatal, al Estado, a los gobiernos municipales, entidades paraestatales, paramunicipales, los demás entes fiscalizables, instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como su aplicación al objeto autorizado;

- Cuantificará el importe de las sanciones indemnizatorias a favor de los entes fiscalizables en los términos de esta ley;

- Investigará, en su caso, los actos o las omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad en el ingreso, egreso, patrimonio, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables, y

- Verificará que los entes fiscalizables retengan el cinco punto cincuenta y uno al millar o el que se determine en las leyes de ingresos municipales del monto de las obras contratadas por concepto de inspección, supervisión y vigilancia de éstas.

94. Durante el procedimiento de revisión de las cuentas públicas el órgano de fiscalización podrá formular observaciones a los entes fiscalizables, las cuales deberán ser solventadas en el término improrrogable de treinta días naturales a partir de su notificación; asimismo, si el órgano lo considera procedente, podrá formular el pliego de observación anual (a más tardar el quince de abril posterior al ejercicio fiscal auditado), el cual se notificará a los entes para



que en el plazo aludido puedan solventar dichas observaciones y acompañen las pruebas documentales que se estimen pertinentes. En el supuesto de que el pliego de observaciones no sea solventado dentro del plazo señalado **o bien, la documentación y la argumentación no sean suficientes para ese fin**, el órgano remitirá el informe de resultados de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública anual a la Comisión, **absteniéndose de recibir solventaciones a partir de la remisión del informe de resultados.**⁴⁰

95. Luego, como se delimitó con anterioridad, al finalizar la revisión de la cuenta pública, el órgano superior envía el informe de resultados al Congreso, a través de la Comisión, en el cual dará cuenta de los pliegos de observaciones que hubieren fincado, así como las observaciones que a esa fecha estuvieren pendientes de solventar, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, y la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitas.⁴¹

96. Por otra parte, la Comisión del Congreso del Estado deberá conocer, revisar, estudiar, analizar y dictaminar los informes de resultados remitidos por el Órgano de Fiscalización Superior y, particularmente, le corresponde:⁴²

- Ser enlace de comunicación entre el Congreso y el órgano.
- Recibir del órgano el informe de resultados de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente.
- Presentar al Pleno del Congreso el informe de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública.
- Realizar recomendaciones ante el Pleno del Congreso sobre los resultados contenidos en el informe presentado por el órgano.
- Recibir propuestas en relación con el programa anual de auditorías, debiendo informar el auditor Superior a la Comisión y al Comité de Participación

⁴⁰ Artículo 52 de la abrogada ley de fiscalización local.

⁴¹ Artículos 25 y 26 de la abrogada ley de fiscalización local.

⁴² Artículos 13 y 53 de la abrogada ley de fiscalización local.



Ciudadana, a que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, sobre las determinaciones que se tomen sobre las mismas, y las demás que le otorgue la ley.

97. Sobre esa base, de las constancias de autos se advierte que el Órgano de Fiscalización Superior emitió el informe de resultados de la revisión y la fiscalización superior de la cuenta pública del Municipio actor, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, con base en el contenido a que se refiere el artículo 26 de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (vigente en ese momento), el cual se presentó el treinta de mayo de dos mil diecinueve (mediante oficio OFS/1368/2019), ante la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado.

98. Posteriormente, una vez que se recibió el informe de resultados, la Comisión de Finanzas y Fiscalización emitió su dictamen dentro del expediente C.F.F./M14/2019, en el que sostuvo, medularmente, lo siguiente:

"CONSIDERACIONES

"...

"SEGUNDA.—Que la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala es competente para **conocer, estudiar, analizar, dictaminar y presentar para su aprobación al Pleno** los dictámenes finales de las cuentas públicas de los entes fiscalizados, basados en los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal de dos mil dieciocho, que fueron elaborados y remitidos por el Órgano de Fiscalización Superior, de acuerdo a lo establecido en los artículo 13, fracciones III, IV y V de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios y 49, fracción VIII, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

"...

"QUINTA.—Del procedimiento de auditoría se desprende que el Órgano de Fiscalización Superior efectuó la revisión y fiscalización de la cuenta pública



correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, del Municipio de Zacatelco.

...

"SEXTO.—De acuerdo al contenido del informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco y en apego al artículo 26, inciso a, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios se presentan aspectos relevantes sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de sus programas.

"...

"En lo que respecta a los indicadores de cumplimiento de cuenta pública y solventación, el Municipio cumplió con el término de la entrega de la cuenta pública en un 75.0 % al entregar tres de las cuatro cuentas públicas en tiempo. En cuanto al cumplimiento en solventación de observaciones el Municipio solventó únicamente 94 de 378 observaciones emitidas en el transcurso del ejercicio, correspondientes a auditoría financiera, de obra pública y desempeño.

"En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26, inciso b, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, el Informe de Resultados del Municipio de Zacatelco, contiene en esencia lo siguiente:

"...

"4) Observaciones emitidas pendientes de solventar.

"Esta Comisión de Finanzas y Fiscalización realizó un estudio integral de las observaciones que contienen diversas faltas administrativas, irregularidades o debilidades de control interno y que fueron emitidas por el Órgano de Fiscalización Superior a la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, durante el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, las cuales fueron reportadas pendientes de solventar en el informe de resultados.

"Asimismo, y respecto a la garantía de audiencia del Municipio en cuestión, prevista en la Base Novena, fracciones I y II de las Bases del Procedimiento Interno para la Dictaminación de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018, se da cuenta que el Municipio citado, solicitó audiencia ante la Comisión para



realizar aclaraciones contenidas en el informe de resultados de la cuenta pública.

"Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 54, fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 13, fracciones III, IV y V; 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, 49, fracción VI, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala y la Base Novena, fracciones IV, V y VI de las Bases del Procedimiento Interno para la Dictaminación de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018.

"Esta Comisión realizó un análisis de las observaciones reportadas como pendientes de solventar en el Informe de resultados de la cuenta pública del citado Municipio.

"...

"6) Sentido del dictamen.

"Finalmente observamos que, en el desarrollo de las operaciones financieras y gasto público, el Municipio NO ha mantenido los controles y prácticas administrativas adecuadas para el mejor desempeño y ejercicio de los recursos públicos.

"Por lo anterior y en relación con las observaciones de probable daño patrimonial que el Municipio reportó en el proceso de revisión y fiscalización a través de la auditoría financiera, se encontraron irregularidades, desviaciones, o posibles afectaciones a la hacienda pública o patrimonio.

"En consecuencia, se determina que la gestión financiera del Municipio NO es razonable y NO se ajustó a los extremos de los artículos 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y 271, fracción V, del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, ya que dichas erogaciones se encuentran parcialmente comprobadas y justificadas, motivo por el cual deberán ser solventadas las siguientes observaciones de probable daño patrimonial de acuerdo a los siguientes anexos que se describen en el informe de resultados.



"...

"En efecto, conforme a las observaciones reportadas por el Órgano de Fiscalización Superior, en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública del Municipio como pendientes de solventar y una vez analizada y valorada la documentación aportada por el ente para desvirtuar las mismas, se advierten las siguientes irregularidades las cuales se engloban en los siguientes conceptos:

Concepto de la irregularidad		Probable daño patrimonial (pesos)
Gastos pagados sin documentación comprobatoria		291,098.00
Pago de gastos improcedentes		151,957.75
Pago de gastos en exceso		150,418.62
Pago de bienes y/o servicios sin acreditar su recepción y/o aplicación en los fines del ente		429,005.00
Deudores diversos	Utilización de recursos en fines distintos a los autorizados	38,331,944.43
	Recursos públicos otorgados no comprobados	3,048,742.49
	Utilización de recursos por préstamos personales	7,000.00
Pagos a proveedores, prestadores de servicios y/o contratistas sin acreditar la recepción del bien o servicio		6,187,793.75
Pagos de conceptos de obra, insumos, bienes o servicios a precios superiores al mercado		1,884,813.43
Volúmenes de obra pagados no ejecutados		774,695.75
Conceptos de obra pagados no ejecutados		1,052,732.10



Obras y/o conceptos pagados no fiscalizados por ocultamiento de documentación comprobatoria de su ejecución	3,731,928.82
TOTAL	56,042,130.14

"Con lo anterior, se determina que el Municipio incumplió con el marco normativo vigente en la correcta aplicación de recursos del ejercicio 2018, por la cantidad de \$56,042,130.14, que representa el 60.5 % de un importe devengado de \$92,599,568.74.

"Es importante aclarar que el importe devengado para la determinación del porcentaje señalado en el párrafo anterior no incluye los \$3,278,577.38 del Fondo de Fortalecimiento Financiero (FORFIN) 2017, toda vez que forman parte de las Auditorías Directas que programó la Auditoría Superior de la Federación.

"De acuerdo al informe de resultados remitido por el Órgano de Fiscalización Superior, el monto de \$56,042,130.14 que representa el 60.5 % del probable daño al patrimonio, NO se ubica dentro de los márgenes de razonabilidad y legalidad que exige el manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general de los recursos públicos, los integrantes de la Comisión proponemos la NO APROBACIÓN de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

"Asimismo, se aclara que el sentido del presente dictamen que incluye la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, se emite sin perjuicio de la competencia y facultades que en materia de fiscalización de recursos federales establece el artículo 47 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás normatividad federal aplicable a la Auditoría Superior de la Federación y autoridades fiscalizadoras locales.

"En general, que de la revisión y análisis del informe de resultados del Municipio de Zacatelco, que por economía legislativa se da por reproducido en este acto, se determina que el gasto público NO se ajustó a los extremos de los artículos 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y 271 fracción V, del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.



"Por lo anteriormente expuesto y fundado sometemos a la consideración del Pleno de esta Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de:

"ACUERDO

"..."

99. Como se observa, la Comisión sometió a consideración del Pleno del Congreso la no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Zacatelco correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 54, fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y con base en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior emitido por el Órgano de Fiscalización Superior.

100. Posteriormente, en sesión extraordinaria pública celebrada el treinta de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno del Congreso votó el dictamen con proyecto de acuerdo presentado por la Comisión de Finanzas y Fiscalización por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio actor, en el sentido de tenerla por no aprobada.

101. El contexto desarrollado revela que el Municipio actor parte de premisas incorrectas, pues no es la Comisión la encargada de fiscalizar los fondos y los programas que, según su dicho, tienen su origen en recursos federales, sino el órgano técnico fiscalizador, por lo que es este órgano el que debe justificar sus atribuciones en tal sentido. Asimismo, resulta un hecho notorio⁴³ la existencia del "CONVENIO de coordinación y colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización", celebrado entre la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, en el que acordaron, entre otros aspectos, coordinar acciones para la fiscalización del gasto federalizado en la entidad federativa y sus Municipios.

⁴³ Se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del 1 artículo de la ley reglamentaria, en virtud de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de enero de dos mil diecisiete.



102. Pero, además, en el dictamen la propia Comisión detalló, de acuerdo con lo precisado en el informe de resultados que "... el importe devengado para la determinación del porcentaje señalado en el párrafo anterior no incluye los \$3,278,577.38 del Fondo de Fortalecimiento Financiero (FORFIN) 2017, toda vez que forman parte de las auditorías directas que programó la Auditoría Superior de la Federación". Y aclaró que: "... el sentido del presente dictamen que incluye la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, se emite sin perjuicio de la competencia y facultades que en materia de fiscalización de recursos federales establece el artículo 47 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás normatividad federal aplicable a la Auditoría Superior de la Federación y autoridades fiscalizadoras locales."

103. Por otro lado, también es el Órgano de Fiscalización Superior el que formula el pliego de observaciones que notifica a los entes fiscalizables a efecto de que, dentro del término de treinta días naturales, puedan solventar dichas observaciones y acompañen las pruebas documentales que estimen pertinentes. Y aun en el supuesto de que el pliego de observaciones no sea solventado en el plazo señalado o bien, la documentación y la argumentación sean insuficientes, el órgano debe remitir el informe de resultados a la Comisión, absteniéndose de recibir solventaciones a partir de ese momento.

104. En ese sentido, a la Comisión de Finanzas y Fiscalización únicamente le corresponde conocer, revisar, estudiar, analizar y **dictaminar** el informe de resultados que remite el órgano fiscalizador para presentarlo ante el Pleno del Congreso, como sucedió en el caso en estudio.

105. Por tanto, no puede atribuirse a ésta la omisión de análisis de las pruebas con las que el Municipio actor pretendió solventar las observaciones formuladas durante el procedimiento de fiscalización.

106. Corrobora lo anterior, el contenido de las "**Bases del Procedimiento Interno para la Dictaminación de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2018**", en la parte que establecen:

" ...



"EL INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR (sic) DE LA CUENTA PÚBLICA.

"...

"SÉPTIMA.—Conforme a los principios de legalidad y definitividad previstos en el artículo 4 de la ley, **una vez remitido al Congreso el Informe de resultados**, y para aquellos entes fiscalizables que hayan cumplido o no en tiempo y forma legal con la entrega de la cuenta pública del ejercicio citado, **el órgano no podrá realizar auditorías y revisiones adicionales ni podrá emitir más pliegos de observaciones** al multicitado ejercicio. Salvo por lo dispuesto establecido (sic) en los artículos 8, 64 y 65 de la (sic) dicha ley.

"OCTAVA.—Los casos en que la Comisión crea necesario aclarar, ampliar o profundizar el contenido de los mismos, **la Comisión podrá solicitar al órgano la entrega por escrito de las aclaraciones pertinentes**, adjuntando la documentación soporte y en caso necesario la comparecencia del auditor Superior y de los entes fiscalizables.

"En este caso, el órgano por medio del auditor Superior o los titulares de los entes fiscalizables, deberán remitir a la Comisión la información y documentación solicitadas.

"Del Procedimiento de Dictaminación de las Cuentas Públicas.

"NOVENA.—La Comisión, con base en el artículo 53 de la ley, deberá conocer, revisar, estudiar y analizar los informes de resultados remitidos por el órgano, a efecto de proponer al Pleno del Congreso el dictamen de la cuenta pública de los entes fiscalizables a que se refiere el artículo 54, fracción XVII, inciso b, de la Constitución.

"...

"I. La Comisión iniciará un periodo de audiencias para aclaraciones exclusivamente para los entes fiscalizables que entregaron al 12 de mayo propuestas de solventación.



"II. ...

"2. Del diecinueve al veintiuno de junio, la presidencia de la Comisión recibirán (sic) solicitudes de audiencia de los entes fiscalizables que a su interés convenga y

"3. Del veinticuatro de junio al diecinueve de julio, se llevarán a cabo las audiencias con la Comisión.

"III. Del producto del análisis del Informe de resultados y de la audiencia, la Comisión requerirá en su caso, al titular del órgano para que realice las aclaraciones sobre el contenido de los informes y sobre las propuestas que presentó el ente fiscalizable.

"..."

107. Lo anterior, pone de manifiesto que si bien durante el procedimiento de dictaminación de las cuentas públicas existe un principio de audiencia para que el Municipio pueda exponer las razones por las que no ha cumplido con las observaciones determinadas por el órgano fiscalizador, con el fin de ser tomado en cuenta en el dictamen final que presentará la Comisión ante el Pleno, continúa siendo el órgano técnico el que realiza las aclaraciones sobre el contenido de los informes y las propuestas que presenta el ente fiscalizable.

108. Además, se reitera, el Municipio actor fue omiso en ampliar la demanda respecto de las constancias exhibidas por las autoridades demandadas.

109. En tales condiciones, es evidente que no se actualizan las violaciones constitucionales alegadas por el actor, por lo que los conceptos de invalidez planteados resultan **infundados**.

110. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek emitieron su voto en contra.



IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la controversia constitucional respecto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la abrogada Ley de Fiscalización Superior y el Código Financiero, ambos para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, así como el "Acuerdo que contiene las bases del procedimiento interno para la dictaminación de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2018", conforme a lo determinado en los apartados II y IV de esta resolución.

TERCERO.—Es **infundada** la omisión legislativa relativa respecto de la abrogada Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, referida en el apartado VIII.1 de la presente resolución.

CUARTO.—Se **reconoce la validez** del Acuerdo por el que se tiene por no aprobada la cuenta pública del Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, en términos del apartado VIII.2 de la presente resolución.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek emitieron su voto en contra.



Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte
PLENOS REGIONALES



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

COMPETENCIA LABORAL TRATÁNDOSE DE EMPRESAS QUE REQUIEREN CONCESIÓN FEDERAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES O RADIODIFUSIÓN. EL REGISTRO PÚBLICO DE CONCESIONES (RPC) PUBLICADO EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT), ES UN HECHO PÚBLICO Y NOTORIO PARA DETERMINARLA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 26/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO.
17 DE FEBRERO DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS
MAGISTRADOS JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO
GONZÁLEZ SANTANDER. DISIDENTE: MAGISTRADA ROSA
MARÍA GALVÁN ZÁRATE, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR.
PONENTE: JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ. SECRETARIO:
JOSÉ LUIS RUIZ MUÑOZ.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente al día **diecisiete de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 26/2023, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.



I. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

1. El Juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco, por escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil veintidós ante la Oficialía de Partes del Pleno del Décimo Circuito, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, al resolver el conflicto competencial 59/2022, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, en el conflicto competencial 74/2022, ambos del Décimo Circuito.

2. Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintidós, el presidente interino del Pleno del Décimo Circuito ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de criterios bajo el número estadístico 33/2022 y, entre otras cuestiones, solicitó a la presidencia de los tribunales contendientes la remisión de la copia certificada de las ejecutorias que motivaron la denuncia, así como que informaran si los criterios sustentados en dichos asuntos continuaban vigentes.

3. Las presidencias de los tribunales contendientes remitieron las copias certificadas e informaron la vigencia de los criterios, lo cual se acordó mediante proveídos de veintiocho y veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

4. El dieciséis de enero de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio; por lo cual, mediante acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veintitrés la presidencia del Pleno del Décimo Circuito ordenó la remisión del presente asunto a este Pleno Regional.

5. El uno de febrero de dos mil veintitrés, la presidencia de este Pleno Regional formó y registró electrónicamente el expediente de contradicción de criterios bajo el número estadístico 26/2023; acordó de conformidad su recepción, se turnó electrónicamente a la ponencia a cargo del Magistrado José Luis Caballero Rodríguez; asimismo, en razón de estar debidamente integrado el expediente, se confirmó el turno para proyecto de resolución.



II. COMPETENCIA

6. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, 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 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción II, puntos 4 y 2, del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 59/2022, en sesión de veinte de octubre de dos mil veintidós, consideró que de acuerdo con el objeto social enunciado en la escritura pública de la empresa, consistente en la instalación, operación y explotación comercial de estaciones de radio y televisión, así como en el reconocimiento de las condiciones de trabajo por la parte demandada, infirió que ésta operaba bajo una concesión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no obstante que en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones no apareciera alguna concesión otorgada a su favor, pues ello podría deberse a otros factores ajenos al conflicto laboral, como falta de



actualización de los datos correspondientes. Por lo tanto, declaró legalmente competente al Tribunal (sic) Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco, de conformidad con las consideraciones siguientes:

"En la especie, se advierte que la empresa ... es de aquellas que para llevar a cabo el objeto social para el que fue creada requiere de una concesión.

"Para evidenciar tal afirmación, se reproduce la parte conducente de la escritura pública ...

"De esa transcripción destaca que para llevar a cabo el referido objeto, la empresa demandada podrá solicitar o gestionar concesiones, lo cual se justifica pues dentro de sus actividades preponderantes están las de: Operación y explotación comercial de estaciones de radiodifusión, así como hacer funcionar y explotar comercialmente estaciones de radio y televisión en la República Mexicana.

"Al respecto, adquiere especial relevancia lo narrado por el actor en los hechos dos y tres del ocurso inicial en el sentido que fue contratado para desempeñar dos categorías a saber (foja 14 reverso): La de vigilante realizando actividades de cuidar el transmisor, avisar en caso de encontrar alguna falla, así como evitar incidentes durante la transmisión de un programa; y la de locutor, cuyas funciones consistían en conducir programas y poner música; que el horario asignado para el primer puesto era de once a diecinueve horas (11:00 a 19:00), teniendo como día de descanso los sábados, y para el segundo, de las diecinueve a las veintidós horas (19:00 a 22:00), de lunes a sábado y descansaba los domingos.

"Condiciones de trabajo que fueron expresamente reconocidas por la empresa demandada, pues así se advierte de la parte conducente del escrito relativo ...

"Entonces, si por una parte se advierte que la empresa ... tiene como actividades preponderantes, entre otras, las de operar y explotar comercialmente estaciones de radio y televisión, y por otra, el actor laboraba para ella como locutor, es dable inferir que opera bajo una concesión federal.



"No es óbice que en la página oficial del Instituto Federal de Telecomunicaciones, según lo expuso la secretaria instructora adscrita al Tribunal Laboral de Asuntos Individuales, no aparezca alguna concesión otorgada a dicha empresa, pues se insiste, su objeto social ilustra que se dedica a la instalación, operación y explotación comercial de estaciones de radio y televisión; de ahí que se explique que el accionante fuera contratado para prestar servicios de locutor, entre otros.

"Máxime que, si la empresa ... no aparece con alguna concesión otorgada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, podría obedecer a factores ajenos a la controversia laboral, como la falta de actualización en los datos de la página oficial del aludido instituto.

"Además, es evidente que se está aprovechando el espectro radioeléctrico, porque ya se está transmitiendo, por tanto, requiere necesariamente la concesión federal. Estimar lo contrario implicaría suponer que la estación de radio opera irregularmente, lo cual sería materia de procedimientos ajenos a este conflicto competencial.

"En esa medida, aun cuando se trate de una sociedad mercantil, para su operación –desde su constitución–, se encontraba sujeta a la Ley Federal de la (sic) Radio y Televisión, la cual fue abrogada a partir del trece de agosto de dos mil catorce, según decreto publicado el catorce de julio de ese año, dando lugar a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por ende, las actividades de dicha empresa, en atención a su objeto social, actualmente se rigen por esta última, tal como lo sostuvo el Juez del Tribunal Laboral de la Región Tres, con sede en Macuspana, Tabasco; pues dicho ordenamiento legal es el que regula la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, según lo dispuesto en su artículo 1:

"...

"Supuesto en el que se ubica la empresa demandada, pues como quedó descrito en líneas precedentes, su objeto social es, entre otros, la instalación, operación y explotación comercial de estaciones de radiodifusión, instalar, hacer funcionar y explotar comercialmente estaciones de radio y televisión, etcétera.



"En esas condiciones, con tales elementos se estima actualizada la hipótesis prevista en la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo, para fincarle la competencia legal al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco."

9. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 74/2022, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, estimó que el objeto social enunciado en la escritura constitutiva de la empresa, consistente en la instalación, operación y explotación de estaciones de radiodifusión, era insuficiente para acreditar que aquélla actuara bajo una concesión federal en la materia, porque en el Registro Público de Concesiones publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones no existía registro del otorgamiento de una concesión a favor de la parte demandada, lo cual es un elemento que desvirtúa que la empresa actúe bajo una concesión federal. Por lo tanto, declaró legalmente competente al Tribunal Laboral local, de acuerdo con lo siguiente:

"Puesto que, si bien, como lo destacaron los juzgadores en conflicto, en el procedimiento laboral interviene con el carácter de demanda (sic) la persona moral ... la que al producir la contrarréplica exhibió vía electrónica, bajo protesta de decir verdad, el instrumento notarial relativo al acta de su constitución, en el que se señaló, entre otros, que la moral tiene por objeto la instalación, operación y explotación de estaciones de radiodifusión, en las condiciones expuestas, asentándose que:

"...

"Sin embargo, pese a lo considerado por el Tribunal Laboral local, con lo asentado en el instrumento público no se acredita plenamente que el conocimiento del asunto laboral ... sea de competencia del Tribunal Laboral Federal, debido a que no consta plenamente y sin lugar a duda que la empresa demandada actúa en virtud de contrato o concesión federal.

"Lo anterior se estima así, puesto que aun cuando del instrumento público exhibido electrónicamente por la moral demandada ... en el que se asentó la constitución de la persona moral en cita, se señaló como objeto de la empresa 'La instalación, operación y explotación comercial de estaciones de radiodifusión



a ser otorgadas, en su caso, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ...', dicha manifestación no certifica que efectivamente la demandada actúe en virtud de una concesión federal o en virtud de un contrato celebrado con el Gobierno Federal, únicamente expresa la voluntad de ser ése el objeto que busca alcanzarse con la constitución de la persona moral.

"...

"En ese sentido, es patente que, si bien el objeto social de la empresa demandada fue determinado mediante acta constitutiva exhibida vía electrónica, en autos no obra documento o certificación alguna que acredite que la moral demandada cuenta con una concesión federal para llevar a cabo actividades relativas a la radiodifusión.

"Resulta aplicable la tesis 2a./J. 4/96 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ...

"El criterio en cita de la Segunda Sala del Tribunal Supremo de la Nación evidencia que el objeto social enunciado en la escritura constitutiva de las sociedades resulta insuficiente para demostrar las actividades que realmente realizan y, por sí solo, no es determinante para fincar la competencia en alguna autoridad jurisdiccional, adquiriendo relevancia para decidir la competencia, cuando no es contrariado con ningún otro elemento de prueba; sin embargo, en el presente caso, la parte actora en su escrito de demanda manifestó que se 'involucra a una empresa que actúa como concesionaria de la radiodifusora ... con frecuencia asignada ... y actualmente actualizada a la ...', por lo que se aprecia que la concesión invocada respecto a las actividades realizadas por la moral demandada no deriva de una concesión otorgada por el Gobierno Federal, o por lo menos, no queda plenamente acreditado que esto sea de dicha manera; máxime que, como lo manifiesta la autoridad declinante, del registro ... consultable en la página oficial del Instituto Federal de Telecomunicaciones IFT, en el apartado de Registro Público de Concesiones RPC, correspondiente a las estaciones AM y FM, no se tiene registrado que exista una concesión otorgada a favor de ... únicamente se aprecia que la referida frecuencia ... ha sido concesionada a la moral ... y no así a la parte demandada; por lo que se estima que sí hay elementos suficientes que desvirtúen el objeto social como determinante para decretar la competencia en el presente caso."



V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN

10. En principio, la figura jurídica de la contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, prevista en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215 a 218 y 225 de la Ley de Amparo vigente, es el medio por el cual se integra jurisprudencia por los Plenos Regionales cuando existen dos o más criterios contradictorios u opuestos respecto a la interpretación o aplicación de una misma norma jurídica o problema de derecho.

11. El Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", precisó los supuestos que deben concurrir para la existencia de una contradicción de tesis (ahora de criterios): i) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten posiciones o criterios discrepantes; ii) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, iii) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos.

12. Asimismo, el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y aislada P. XLVII/2009: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", ha sustentado que para la configuración de la contradicción es innecesario que las cuestiones fácticas examinadas por los Tribunales Colegiados de Circuito sean iguales, porque la práctica judicial demuestra la dificultad de que dos o más asuntos sean idénticos, tanto en los problemas de derecho como de hecho, por lo que aunque se adviertan diferencias accesorias o secundarias que no sean relevantes, debe preferirse su resolución en atención a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.



13. Bajo ese contexto, de la parte transcrita de las ejecutorias se concluye que sí existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, en razón de que examinaron la misma problemática jurídica, consistente en si el objeto social enunciado en la escritura pública, tratándose de empresas que de acuerdo con la legislación requieren de una concesión en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, resulta suficiente para fijar la competencia federal, en relación con el Registro Público de Concesiones publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones; sin embargo, la conclusión en cada asunto fue diferente y opuesta, pues mientras uno estimó que ese registro no es determinante para fijar la competencia laboral, el otro sostuvo que sí.

14. En efecto, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito concluyó que el objeto social enunciado en la escritura pública, en relación con las condiciones de trabajo reconocidas, presume que la empresa actúa en virtud de una concesión federal, no obstante que en el Registro Público de Concesiones, publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones no obre el otorgamiento de una concesión a su favor, debido a que aquél podría estar desactualizado, por lo que fincó la competencia en el Tribunal Laboral Federal. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado de la propia materia y Circuito decidió que el objeto social enunciado en la escritura pública es insuficiente para fijar la competencia federal, en virtud de que el mencionado registro consiste en un elemento que desvirtúa que la empresa actúe bajo una concesión federal, por lo que declaró la competencia a favor del Tribunal Laboral del Estado.

15. No obsta a la configuración de la contradicción de criterios que uno de los tribunales, para sostener la competencia, se basara además en el reconocimiento de las condiciones laborales por la parte demandada, en razón de que ello consiste en una estrategia o posición procesal contingente en cualquier juicio laboral, por ende, es una cuestión eventual al problema jurídico central y sobre el cual se suscitó la contradicción de criterios, consistente en examinar si el Registro Público de Concesiones, publicado en la página oficial de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones es determinante para fijar la competencia laboral.



16. Por lo anterior, el problema jurídico principal a resolver en esta contradicción de criterios consiste en decidir si las autoridades judiciales en materia de trabajo para dilucidar la competencia, tratándose de empresas que de acuerdo con la ley requieren de una concesión federal en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, en términos de los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 2, constitucional y 527, fracción II, punto 2, de la Ley Federal del Trabajo, debe considerar o no el Registro Público de Concesiones publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

17. Este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se define.

18. En principio, para el entendimiento del problema jurídico de esta contradicción es necesario explicar, en términos generales, la diferencia entre jurisdicción y competencia; sin que ello sea materia de discusión o definición jurídica en este asunto, sino una introducción a la temática a examinar.

19. A ese respecto, de acuerdo con lo sustentado por Hugo Alsina en su Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial,¹ la jurisdicción puede definirse, ilustrativamente, como la potestad del Estado para administrar e impartir justicia; en cambio, la competencia es la facultad legal de un órgano jurisdiccional para conocer de un litigio con preferencia a otros por razón de materia, cuantía, grado, territorio o cualquiera otra regla o criterio.

¹ "g) De lo expuesto resulta que los Jueces deben ejercer su jurisdicción en la medida de su competencia. Entre estos dos conceptos existe entonces una diferencia fundamental. La jurisdicción es la potestad de administrar justicia, y la competencia, fija los límites dentro de los cuales el Juez puede ejercer aquella facultad. Los elementos de la jurisdicción están fijados en la ley, con prescindencia de todo caso concreto; la competencia, en cambio, debe determinarse en relación a cada juicio. De ahí que pueda definirse la competencia como la aptitud del Juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado."

• Alsina, Hugo. *Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial*, tomo II, Editorial Soc. Anón, Editores, segunda edición, Argentina, 1957, páginas 511 y 512.



20. Bajo ese contexto, en el sistema jurídico mexicano la función jurisdiccional se deposita en el Poder Judicial de la Federación y de los Estados, conforme a los artículos 94 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, la competencia de los órganos judiciales, entendida como la aptitud legal para ejercer la jurisdicción en un asunto determinado, se prevé en las leyes orgánicas o procesales.

21. En el derecho laboral, los artículos 123, apartado A, fracciones XX y XXXI, de la Constitución General de la República, 523, fracciones X y XI, y 527 de la Ley Federal del Trabajo, atribuyen la competencia para conocer y resolver de los conflictos laborales se le confiere (sic) al Poder Judicial de las entidades federativas y, excepcionalmente, por fuero a los Tribunales Laborales del Poder Judicial Federal, en las ramas industriales y de servicios, empresas o materias reservadas a la Federación.

22. Dicho lo anterior, en relación con la materia de la contradicción de criterios, el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 2, constitucional, prevé que es competencia exclusiva de las autoridades federales (administrativas y jurisdiccionales) la aplicación de las leyes del trabajo en los asuntos relativos a empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; y en el ámbito judicial, de acuerdo con los artículos 523, fracción X y 527, fracción II, punto 2, de la Ley Federal del Trabajo, compete a los Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación la aplicación de las normas de trabajo cuando se trate de empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas, los cuales establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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



"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

"...

"b) Empresas:

"...

"2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas."

Ley Federal del Trabajo

"Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

"...

"X. A los tribunales del Poder Judicial de la Federación, y

"XI. A los tribunales de las entidades federativas."

"Artículo 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

"...

"II. Empresas:

"...



"2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato, o concesión federal y las industrias que les sean conexas. Para los efectos de esta disposición, se considera que actúan bajo concesión federal aquellas empresas que tengan por objeto la administración y explotación de servicios públicos o bienes del Estado en forma regular y continua, para la satisfacción del interés colectivo, a través de cualquier acto administrativo emitido por el Gobierno Federal."

23. Sobre el tema de competencia en materia de trabajo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, sostuvo que el objeto social de una sociedad mercantil no determina la competencia federal y que cuando no existen pruebas de que la empresa opera por concesión federal, la competencia corresponde a las autoridades de los Estados, de acuerdo con las siguientes tesis aisladas:

"RADIODIFUSORAS. COMPETENCIA EN MATERIA LABORAL. Si una sociedad mercantil no demostró en los expedientes laboral y de inhibitoria, que actuara mediante contrato o concesión federal, con el contrato respectivo o el acta administrativa de la concesión otorgada en su favor por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y si está probado en cambio que es una sociedad mercantil anónima, que se constituyó con arreglo a la Ley de Sociedades Mercantiles, teniendo como objeto social la adquisición, establecimiento y explotación de estaciones radiodifusoras, etcétera; tales circunstancias no determinan que la actividad desplegada quede incluida en la industria eléctrica y determine la competencia de los tribunales federales de trabajo, ni puede surtirse el presupuesto relativo a la conexidad de empresas, tanto porque la demandada no actúa mediante contrato o concesión federal, como porque la conexión de que habla el precepto constitucional, sólo podría darse si existiera el antecedente de una empresa concesionada, por lo que la competencia para conocer y decidir del conflicto de trabajo, corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje."

Registro digital: 257481. Instancia: Pleno. Sexta Época. Materia: laboral. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen CXXXVI, Primera Parte, página 79. Tipo: Aislada.

"COMPETENCIA LABORAL, CUANDO NO EXISTEN PRUEBAS QUE JUSTIFIQUEN QUE UNA EMPRESA OPERA POR CONCESION FEDERAL. Si no existe constancia alguna en autos de que la empresa demandada actúe por concesión



federal, pues no se exhibió la escritura de constitución de dicha sociedad, y sólo la Junta Municipal en la resolución de incompetencia dijo que la demandada es una empresa de concesión federal, pero sin expresar en qué fundó esa aseveración, por lo mismo debe declarar competente para conocer del conflicto laboral de que se trata a las autoridades del orden común, teniendo en cuenta que la fracción XXXI, del artículo 123 constitucional, establece de que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones; pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos que como excepciones en seguida menciona; y en ninguna de esas excepciones está comprendido el caso a estudio."

Registro digital: 804119. Instancia: Pleno. Sexta Época. Materia: laboral. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen LVII, Primera Parte, página 9. Tipo: Aislada.

24. En ese sentido, la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de conformidad con la jurisprudencia 4a./J. 49/94, que la competencia federal a que se refieren los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, constitucional y 527 de la Ley Federal del Trabajo, debe acreditarse plenamente, a saber:

"COMPETENCIA FEDERAL. DEBE QUEDAR PLENAMENTE ACREDITADA. Si no queda demostrado en autos que la empresa demandada pertenezca a una de las industrias que señalan los artículos 123, fracción XXXI, de la Constitución Federal y su relativo 527 de la Ley Federal del Trabajo, o que actúe exclusivamente en virtud de un contrato o concesión federal o se trate de una empresa descentralizada o administrada en forma directa por el Gobierno Federal, ni que el actor preste sus servicios en zona federal, no se surten los requisitos que establecen los preceptos aludidos, para que un asunto sea de la competencia de las autoridades federales del trabajo, ya que estas autoridades sólo tienen competencia en los casos de excepción a que dichos preceptos se refieren."

Registro digital: 207661. Instancia: Cuarta Sala. Octava Época. Materia: laboral. Tesis: 4a./J. 49/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 84, diciembre de 1994, página 25. Tipo: Jurisprudencia.



25. Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/96, definió que la escritura pública o sus reformas que enuncian el objeto social de una empresa puede ser relevante para determinar la competencia en conflictos laborales cuando no es materia de controversia ni existe elemento de prueba en contrario, conforme a lo siguiente:

"COMPETENCIA LABORAL. AUNQUE EL OBJETO DE LAS SOCIEDADES ENUNCIADO EN SU ESTATUTO, RESULTA INSUFICIENTE, POR SÍ SOLO, PARA DEMOSTRAR LA ACTIVIDAD QUE REALMENTE REALIZAN, ES DETERMINANTE SI NO HAY ELEMENTO QUE LO DESVIRTÚE. El objeto social de las sociedades enunciado en la escritura constitutiva, o sus reformas, resulta insuficiente para demostrar las actividades que realmente realizan y, por sí solo, no es determinante para fincar la competencia en alguna autoridad jurisdiccional; sin embargo, si ese dato es el único que aparece en autos acerca de la actividad que desempeña la empresa demandada en el juicio laboral, el mismo adquiere relevancia para decidir la competencia, cuando no es motivo de controversia entre las partes y no aparece contrariado con ningún otro elemento de prueba."

Registro digital: 200644. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: laboral. Tesis: 2a./J. 4/96. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, febrero de 1996, página 213. Tipo: Jurisprudencia.

26. Bajo esas condiciones, la escritura constitutiva o sus reformas que enuncian el objeto social de una empresa es relevante para fijar la competencia en los conflictos de trabajo cuando no es materia de controversia ni existe elemento de prueba en contrario, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 4/96 invocada.

27. No obstante, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el ente regulador publica en Internet el Registro Público de Concesiones, el cual constituye un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad y validez, y como hecho notorio para las autoridades jurisdiccionales laborales puede devenir prueba en contrario, en términos de la tesis jurisprudencial 2a./J. 4/96, que desvirtúa el objeto social que se enuncia en un instrumento notarial o el tipo de empresa, con independencia de que sea o no materia de controversia.



28. Ahora bien, posteriormente a la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 4/96 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, se reformó y adicionó (sic) diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

29. Tal reforma, entre otras cuestiones, creó el órgano autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones como un ente encargado, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes, de la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios en la materia, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros; el otorgamiento y revocación de concesiones comerciales, públicas, privadas y sociales en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; y como autoridad en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, conforme a las bases establecidas en la parte respectiva del artículo 28 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

"Artículo 28. ...

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones ...

"Corresponde al instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación



de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. ... Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. ..."

30. En tal virtud, el Instituto Federal de Telecomunicaciones en ejercicio de sus atribuciones, con base en los artículos 15, fracción XLII, 66, 176, 177, fracción I y 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuenta con la función administrativa de elaborar, mantener y actualizar el Registro Público de Telecomunicaciones, que se integra, entre otros, por un Registro Público de Concesiones, de acuerdo con lo siguiente:

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al instituto:

"...

"XLII. Llevar y mantener actualizado el Registro Público de Telecomunicaciones, que incluirá la información relativa a las concesiones en los términos de la presente ley."

"Artículo 66. Se requerirá concesión única para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión."

"Artículo 176. El instituto llevará el Registro Público de Telecomunicaciones, el cual estará integrado por el Registro Público de Concesiones y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y las disposiciones aplicables que se emitan."

"Artículo 177. El instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

"I. Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos."

"Artículo 178. El instituto inscribirá la información a que se refiere la presente ley sin costo alguno para los concesionarios ni para los autorizados; y dará acceso



a la información inscrita en el Registro Público de Concesiones, mediante su publicación en la página de Internet, sin necesidad de clave de acceso o contraseña y contará con un sistema de búsqueda que facilite la navegación y la consulta de la información.

"La información contenida en el Registro Público de Concesiones es de consulta pública, salvo aquella que por sus características se considere de carácter confidencial o reservada, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables.

"El registro es un instrumento con el que el instituto promoverá la transparencia y el acceso a la información; por tal razón el instituto promoverá, permanentemente, la inclusión de nuevos actos materia de registro, así como la mayor publicidad y acceso a la información en él registrada, bajo principios de gobierno digital y datos abiertos.

"La inscripción en el registro tendrá efectos declarativos y los actos en él inscritos no constituirán ni otorgarán por ese solo hecho derechos a favor de persona alguna."

Nota: El veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil veintidós, declaró la invalidez del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, por lo que, con fundamento en dicha determinación del Tribunal Pleno, el artículo 176 transcrito se apega a esa decisión y prescinde únicamente de la referencia a ese padrón.

31. Consecuentemente, en dichos términos, el Registro Público de Concesiones es publicado para efectos de su consulta en el sitio de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones (<https://www.ift.org.mx/>) en el apartado o sección de "Recursos de información"; el cual contiene, entre otras cuestiones, los títulos (otorgamiento), las autorizaciones, sus modificaciones o terminación, esto es, la situación legal de las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.



32. En esa medida, la publicación en Internet del Registro Público de Concesiones constituye un acto administrativo declarativo, porque el Instituto Federal de Telecomunicaciones lo emite en ejercicio de sus atribuciones con arreglo al ordenamiento legal, por lo tanto, goza de la presunción de legalidad y validez.

33. De acuerdo con la conceptualización de algunos doctrinarios, la presunción de legitimidad consiste en que la emisión del acto administrativo, por parte de la autoridad, presume que aquél se adecua a los elementos y requisitos que la ley exige para su formación, por consiguiente, goza de la presunción *juris tantum* (relativa) de validez mientras no se declare lo contrario por autoridad competente, y primordialmente en dicha presunción se funda la ejecutividad del acto administrativo.²

34. En el ordenamiento nacional, la presunción de legitimidad del acto administrativo está prevista en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la materia por disposición del diverso 6, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en los siguientes términos:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

"Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

² "Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *juris tantum* ..."

• Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 45a. Edición, México, 2006, página 275. "... resulta más correcto denominar presunción de legitimidad. Esta figura, que marca un rasgo diferencial advertible con el derecho civil, viene a presumir que el acto administrativo –en razón de las garantías objetivas y subjetivas que rodean su emanación– se ha emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico, por lo que, presumiéndose legítimo, posee existencia válida hasta en tanto sea declarada su invalidez.

" En esta presunción radica la procedencia de la ejecutoriedad o ejecutividad del acto administrativo. No obstante, como toda presunción, no tiene carácter absoluto, es *juris tantum* ..."

• Cassagne, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*. Editorial Porrúa, primera edición, México, 2014, página 226.



"Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

"Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la administración pública federal los efectúe."

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

"Artículo 6. A falta de disposición expresa en esta ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente:

"...

"IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

35. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CCV/2007, de rubro: "EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EFECTIVA TUTELA JURISDICCIONAL.", definió que el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no viola la garantía de tutela jurisdiccional efectiva, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la ejecutividad del acto administrativo, que se basa en la presunción de legalidad y validez, no priva o restringe el acceso a la jurisdicción con requisitos innecesarios.

36. Por lo anterior, el Registro Público de Concesiones publicado en Internet por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la materia por disposición del diverso 6, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es un acto administrativo con efectos declarativos, que se presume legal y válido, por lo tanto, acredita con certeza el otorgamiento de los títulos, las autorizaciones, sus modificaciones o termi-



nación de las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; lo anterior, entendido dentro del ámbito de sus funciones regulatorias en el sector de su competencia, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución General de la República, en relación con la jurisprudencia P./J. 44/2015 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS."

37. Además, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órgano constitucional autónomo, es sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, en específico, de acuerdo con los artículos 1, 9, 10, 11, fracciones IV, V y XI, 15 y 72, fracción V, inciso g), punto 1, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en observancia a sus obligaciones en dicha materia. Particularmente, conforme a la última disposición legal en cita, publicada en su página oficial de Internet del Registro Público de Concesiones:

"Artículo 72. Además de lo señalado en el artículo 68 de esta ley, los órganos autónomos en el ámbito federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

"...

"V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones:

"...

"g) Respecto del Registro Público de Concesiones, en términos del artículo 177 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la información pública y no clasificada de:

"1. Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos."

38. De tal modo, la publicación en Internet del Registro Público de Concesiones a que se refieren los artículos 177 y 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, constituye un hecho público y notorio para los Tribunales



Laborales, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.", por consistir en un acontecimiento del dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un sector de la sociedad en el momento en que se pronuncia la decisión judicial, que no genera duda o discusión, por lo que no es materia de prueba.

39. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 2a./J. 130/2018 (10a.), precisó que las condiciones generales de trabajo publicadas en la página de Internet de un sujeto obligado en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es un hecho notorio que no es objeto de prueba, a saber:

"CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. CUANDO SE ENCUENTRAN PUBLICADAS EN MEDIOS DE CONSULTA ELECTRÓNICA TIENEN EL CARÁCTER DE HECHOS NOTORIOS Y NO SON OBJETO DE PRUEBA. Un hecho notorio es cualquier acontecimiento del dominio público, conocido por todos o casi todos los miembros de un sector de la sociedad, que no genera duda o discusión por tratarse de un dato u opinión incontrovertible, de suerte que la norma exime de su prueba en el momento en que se pronuncie la decisión judicial; por su parte, los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 70, fracción XVI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que el acceso a la información es un derecho fundamental que debe garantizarse y que, dentro de éste, se encuentra el deber de los sujetos obligados de hacer públicas las condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales con su personal de base o de confianza; en consecuencia, si éstas están disponibles en la página *web* del demandado, en su doble calidad de patrón y de sujeto obligado por la ley mencionada, aquéllas constituyen un hecho notorio y no son objeto de prueba, aun cuando no se hayan exhibido en juicio; sin perjuicio de que las partes puedan aportar pruebas para objetar su validez total o parcial."

Registro digital: 2019001. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: laboral. Tesis: 2a./J. 130/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 62, enero de 2019, Tomo I, página 560. Tipo: Jurisprudencia.

40. En ese sentido, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 115/2018, que dio origen al criterio transcrito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación destacadamente sostuvo que la información disponible en medios de consulta electrónica como páginas de Internet de los organismos públicos, sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituye un hecho público y notorio para las autoridades judiciales, del cual –por no ser objeto de prueba– deben allegarse para resolver conforme a derecho, como se advierte a continuación:

"28. Además, el Máximo Tribunal también ha determinado que la información disponible en medios de consulta electrónica tenga el carácter de hecho notorio, como ocurre con el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), tal y como se advierte de la jurisprudencia P./J. 16/2018 (sic) de rubro: 'HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).'

"29. Así, al encontrarse publicadas las condiciones generales de trabajo en las páginas electrónicas de los organismos públicos, ello constituye un hecho notorio que no genera duda ni discusión de que su contenido sea aplicable en el juicio laboral, con independencia de si fueron o no exhibidas por las partes porque obedece a la obligación de los entes públicos, en su carácter de sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de publicar la información que posean, como se advierte de sus numerales 23 y 70, fracción XVI, sin que sea óbice que, tratándose de conflictos derivados de la relación de trabajo, aquéllos actúen en un plano de coordinación y no en su calidad de autoridades.

"30. Máxime que debe atenderse al Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, donde en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional se estatuyó que las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales mientras no se rompa con el debido proceso ...

"31. Luego, si no es necesario probar los hechos públicos y notorios, es posible afirmar que las autoridades jurisdiccionales deben allegarse de aquéllos y resolver conforme al derecho que rija tal vínculo laboral en específico."



41. En tal virtud, el Registro Público de Concesiones publicado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un hecho público y notorio para los tribunales del trabajo, aun cuando no se hayan exhibido en juicio, por estar publicado en la página oficial de Internet del órgano autónomo, como sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública; sin perjuicio de que las partes puedan aportar pruebas para objetar dicha publicación.

42. Por lo anterior, se concluye que para decidir la competencia laboral, tratándose de empresas que de acuerdo con la legislación requieren de una concesión federal en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, en términos de los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 2, constitucional y 527, fracción II, punto 2, de la Ley Federal del Trabajo, el objeto social contenido en el instrumento notarial es insuficiente para declararla a favor del tribunal federal laboral, aunque no exista controversia sobre el tipo de empresa o elemento de prueba en contrario en autos, debido a que el Registro Público de Concesiones publicado en la página oficial de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones, previsto en los artículos 177 y 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es un acto administrativo que acredita con certeza la situación legal de las concesiones en la materia, y al estar publicado en un medio de consulta electrónico, constituye un hecho público y notorio para las autoridades judiciales en materia del trabajo, del cual deben allegarse para dilucidar la competencia laboral, en razón de que la información publicada puede devenir (sic) prueba en contrario que desvirtúe, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 4/96, que la empresa actúe en virtud de una concesión federal.

VII. SENTIDO QUE ORIENTA A LA JURISPRUDENCIA QUE SE DETERMINA

43. Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, en términos de los artículos 218, 225, 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo vigente; 46 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura; y, demás relativos del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es: que el Registro Público de Concesiones, publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones es un acto administrativo que acredita con certeza la situación legal de las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y que por estar publicado en Internet constituye un hecho público y notorio para las autori-



dades jurisdiccionales en materia de trabajo, por lo que es determinante para fijar la competencia laboral.

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 Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en términos del último apartado de este fallo.

Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes, así como a la Coordinación General (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en los siguientes términos: En relación con el primer resolutivo y las consideraciones que lo sustentan, por unanimidad de votos de los integrantes de este Pleno Regional; en cambio, el segundo resolutivo y las consideraciones que lo sustentan, por mayoría de votos de los Magistrados Emilio González Santander y José Luis Caballero Rodríguez, contra el voto particular de la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate. Siendo ponente el segundo de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de tribunal **José Luis Ruiz Muñoz**, que autoriza y da fe.

El dos de marzo de dos mil veintitrés, el licenciado José Luis Ruiz Muñoz, secretario con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos de personas identificables.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, P./J. 74/2006 y P./J. 26/2001 y aisladas P. XLVII/2009 y 1a. CCV/2007 citadas en esta sentencia, aparecen



publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7; XXIII, junio de 2006, página 963; XIII, abril de 2001, página 76; XXX, julio 2009, página 67 y XXVI, septiembre de 2007, página 382, con números de registro digital: 164120, 174899, 190000, 166996 y 171474, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2018 (10a.) y P./J. 44/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 62, Tomo I, enero de 2019, página 560 y 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 36, con números de registro digital: 2019001 y 2010670, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 115/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 544, con número de registro digital: 28271.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular de la Magistrada Rosa María Galván Zárate en la contradicción de criterios 26/2023.

Con todo respeto, disiento del sentido en que mis compañeros Magistrados resolvieron la presente contradicción de criterios 26/2023, por los motivos que expongo enseguida:

En el fallo de mayoría se estableció *grosso modo*, que a través de la jurisprudencia 2a./J. 4/96, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA LABORAL. AUNQUE EL OBJETO DE LAS SOCIEDADES ENUNCIADO EN SU ESTATUTO, RESULTA INSUFICIENTE, POR SÍ SOLO, PARA DEMOSTRAR LA ACTIVIDAD QUE REALMENTE REALIZAN, ES DETERMINANTE SI NO HAY ELEMENTO QUE LO DESVIRTÚE.", se determinó que el objeto social comprendido en la escritura pública de una sociedad mercantil sí es relevante para fijar la competencia de las autoridades laborales, siempre y cuando no haya controversia al respecto, y no exista elemento de prueba en contrario.

Empero, que para fijar la competencia de las autoridades laborales en tratándose de la materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el Registro Público de Concesiones elaborado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones constituye



una prueba eficaz para desvirtuar el objeto social contenido en la escritura pública, independientemente de que exista o no controversia al respecto.

Que ello es así, ya que dicho registro es elaborado con base en las atribuciones constitucionales y legales que posee el Instituto Federal de Telecomunicaciones, tanto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los diversos 15, fracción XLII, 66, 176, 177, fracción I, y 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que constituye un acto administrativo declarativo, que goza de la presunción de validez y de legalidad, con eficacia para demostrar –con certeza– el otorgamiento de los títulos, autorizaciones, modificaciones y terminación de las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Además, que el Instituto Federal de Telecomunicaciones también es un sujeto obligado a cumplir con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con los artículos 1, 9, 10, 11, fracciones IV, V y XI, 15 y 72, fracción V, inciso g), punto 1, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Que, por tanto, la información contenida en el Registro Público de Concesiones es eficaz y contundente para determinar la competencia de las autoridades de trabajo, tratándose de las empresas que, de acuerdo con la legislación, requieren de una concesión federal en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, en términos de los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 2, constitucional y 527, fracción II, punto 2, de la Ley Federal del Trabajo; ello, sobre la consideración de que el objeto social contenido en el acta constitutiva es insuficiente para demostrar ese extremo, aunque no exista controversia al respecto.

Y disiento del criterio propuesto, porque considero que la falta de inscripción de una concesión en el citado Registro Público es ineficaz para desvirtuar el objeto social contenido en un acta constitutiva de una sociedad mercantil pasada ante la fe de un notario público.

Es así, ya que no existe certeza de que todas las concesiones en materia de telecomunicaciones o radiodifusión se encuentren contenidas en el mencionado Registro Público de Concesiones, y que la ausencia de alguna de ellas en ese registro brinde la pauta para fincar la competencia a las autoridades de trabajo locales.

Se afirma lo anterior, porque si bien es cierto la información contenida en el Registro Público de Concesiones constituye un hecho notorio; no menos exacto lo es que del análisis efectuado al ordenamiento que rige su elaboración, denominado:



"Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos del Registro Público de Concesiones" y a su reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2019 y el 14 de junio de 2022, respectivamente; se desprende que el mencionado registro no es elaborado –siempre– de manera oficiosa por el referido instituto; sino que también existe participación de los concesionarios a quienes se les impone el deber de presentar la solicitud correspondiente.

Por lo que, desde mi punto de vista jurídico, sí es posible que exista una empresa que esté autorizada para explotar determinada concesión en materia de telecomunicaciones, sin que cuente con el registro relativo, ya sea porque se encuentre en trámite, o bien, porque constituya información reservada o confidencial.

En efecto, del contenido del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos del Registro Público de Concesiones" y de su reforma; se advierte que existen plazos determinados para que el Instituto Federal de Telecomunicaciones apruebe o rechace la solicitud de registro de los interesados, por lo que puede darse el caso de que una determinada autoridad laboral realice una búsqueda en la página de Internet del mencionado Registro Público de Concesiones y, en ese momento en específico, todavía no esté completado el trámite de registro de cierta empresa, por lo que se fincaría la competencia de las autoridades laborales, partiendo de una premisa inexacta, a saber: que dicha empresa no explota ninguna concesión de telecomunicaciones, pese a que su registro se esté tramitando.

Aunado a lo anterior, de la lectura realizada al artículo 33 del referido "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos del Registro Público de Concesiones", también aprecio que existen casos en que los actos jurídicos inscritos en el citado registro, no podrán difundirse públicamente, por contener información de carácter confidencial o reservada, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que también podría suscitarse el caso en que se realice la búsqueda en ese registro, respecto de determinada sociedad mercantil y se concluya que su ausencia obedezca a la falta de concesión federal, lo que también en este supuesto haría que se fincara la competencia laboral sobre una premisa incorrecta, ya que bien puede deberse a que la información de esa sociedad mercantil sea reservada o confidencial.

Máxime, que si el último párrafo del artículo 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece: "... La inscripción en el registro tendrá efectos declarativos y los actos en él inscritos no constituirán ni otorgarán por ese solo hecho derechos a favor de persona alguna."; entonces, por mayoría de razón,



la ausencia de registro tampoco puede ser determinante para afirmar –sin lugar a duda alguna– la inexistencia de determinada concesión en materia de telecomunicaciones.

Asimismo, conviene destacar que la Ley Federal de Telecomunicaciones no establece, de manera clara, cuáles son las sanciones que corresponden a los particulares que hayan omitido registrar las concesiones que les hubieren sido otorgadas con anterioridad a (sic) publicación del decreto por el que se expidió la mencionada legislación que data del 14 de julio de 2014, pues el artículo 298 de dicho ordenamiento legal establece, únicamente, que: "*Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el instituto de conformidad con lo siguiente: A) Con multa por el equivalente de 0.01 % hasta 0.75 % de los ingresos del concesionario o autorizado, por: III. Incumplir con las obligaciones de registro establecidas en esta ley.*"

Empero, desde mi punto de vista jurídico, ello es insuficiente para concluir que la falta de registro de cierto concesionario obedece a la inexistencia de dicho acto administrativo. Máxime que, de conformidad con los artículos 177 y 180 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el organismo encargado de elaborar el Registro Público de Concesiones es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que la falta de actualización o inadecuada integración de ese registro es responsabilidad del mencionado organismo y no sólo de los concesionarios o permisionarios.

Además, se debe tomar en consideración que las personas juzgadoras, ante todo, deben salvaguardar el derecho de acceso a la justicia de quienes acuden a los tribunales a demandar el reconocimiento y respeto de los derechos que estiman vulnerados por las personas empleadoras, o bien, a exigir diversas prestaciones de seguridad social, proporcionadas por los organismos encargados constitucional y legalmente para ello, entre otros supuestos.

Mas esa administración de justicia laboral, desde mi perspectiva jurídica, debe estar desapegada de cualquier intervención en el procedimiento judicial que implique adjudicarse la calidad de "parte"; es decir, si bien corresponde al juzgador llevar la conducción de la secuela procesal, en estricta observancia a las reglas establecidas en la ley, hasta concluir la instrucción y dictar sentencia; luego, a las partes les atañe deducir sus derechos y pretensiones, hacer valer sus excepciones y defensas, así como ofrecer pruebas y formular alegatos.

De tal suerte que, al estar debidamente delimitada la intervención de cada participante en el proceso judicial laboral; desde luego, no corresponde al juzgador, oficiosamente, crear obstáculos que impidan el desarrollo natural de los procesos.



Con mayor razón, cuando la ley otorga a las partes medios de defensa, como puede ser el caso del incidente de competencia, en el que podrán aducir lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas conducentes.

Esto es, al rector del proceso no le es propio introducir oficiosamente elementos un tanto ajenos a la materia laboral propiamente dicha y, menos aún, con un propósito alejado a la función primordial encomendada de decir el derecho, en aras quizá de perseguir objetivos meramente estadísticos; por el contrario, debe implementar siempre y en todo momento buenas prácticas judiciales en beneficio de los justiciables.

En esas condiciones, considero que, a fin de fincar la competencia de las autoridades laborales, la sola información contenida en el Registro Público de Concesiones difundido en Internet es ineficaz para desvirtuar el objeto social consignado en el acta constitutiva de determinada sociedad mercantil, la cual goza de presunción de validez en tanto se encuentra pasada ante la fe de un notario público, precisamente, en ejercicio de su función.

Por último, en mi opinión jurídica, la decisión que lleguen a adoptar los juzgadores laborales, al establecer determinada conclusión con base en el mencionado Registro Público de Concesiones, implicará que invadan el ámbito material de telecomunicaciones que no les es propio, pues determinarán judicialmente –sin certeza– que la empresa que no aparezca en ese listado no posee concesión federal alguna y declinarán la competencia en un tribunal laboral local. Decisión que, por regla general, no será conforme al principio de realidad que rige al proceso del derecho laboral, en términos del artículo 685, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece que: "... *El Juez deberá atender al principio de realidad sobre los elementos formales que lo contradigan.*"

Aquí concluye el voto particular formulado por la Magistrada.

El dos de marzo de dos mil veintitrés, el licenciado José Luis Ruiz Muñoz, secretario con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos de personas identificables.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/96 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 213, con número de registro digital: 200644.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



COMPETENCIA LABORAL TRATÁNDOSE DE EMPRESAS QUE REQUIEREN CONCESIÓN FEDERAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES O RADIODIFUSIÓN. EL REGISTRO PÚBLICO DE CONCESIONES (RPC), PUBLICADO EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT), ES UN HECHO PÚBLICO Y NOTORIO PARA DETERMINARLA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron la misma problemática jurídica, consistente en si el objeto social enunciado en la escritura pública, tratándose de empresas que de acuerdo con la legislación requieren de una concesión en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, resulta suficiente para fijar la competencia federal, en relación con el Registro Público de Concesiones (RPC), publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); sin embargo, la conclusión en cada asunto fue diferente y opuesta, pues mientras uno estimó que ese registro no es determinante para fijar la competencia laboral, el otro sostuvo que sí.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur determina que el Registro Público de Concesiones, publicado en la página de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones constituye un acto administrativo que acredita con certeza la situación legal de las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y que por estar publicado en Internet constituye un hecho público y notorio para las autoridades jurisdiccionales en materia de trabajo, por lo que es determinante para fijar la competencia laboral.

Justificación: La escritura pública, o sus reformas, que enuncian el objeto social de una empresa, pueden ser relevantes para determinar la competencia en conflictos de trabajo cuando no es materia de controversia ni existe algún elemento de prueba en contrario, conforme a la tesis jurisprudencial 2a./J. 4/96, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA LABORAL. AUNQUE EL OBJETO DE LAS SOCIEDADES ENUNCIADO EN SU ESTATUTO, RESULTA INSUFICIENTE, POR SÍ SOLO, PARA DEMOSTRAR LA ACTIVIDAD QUE REALMENTE REALIZAN, ES DETERMINANTE SI NO HAY ELEMENTO QUE LO DESVIRTÚE.". No obstante, tratándose de empresas que de acuerdo con la legislación requieren de una concesión federal en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, en términos de los



artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 2, constitucional y 527, fracción II, punto 2, de la Ley Federal del Trabajo, el objeto social contenido en el instrumento notarial es insuficiente para declararla a favor del tribunal laboral federal, aunque no exista controversia sobre el tipo de empresa o elemento de prueba en contrario en autos, debido a que el Registro Público de Concesiones, publicado en la página oficial de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones, previsto en los artículos 177 y 178 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, constituye un acto administrativo que acredita con certeza la situación legal de las concesiones en la materia, y al estar publicado en un medio de consulta electrónico, es un hecho público y notorio para las autoridades judiciales en materia del trabajo, del cual deben allegarse para dilucidar la competencia laboral, en razón de que la información publicada puede constituir prueba en contrario que desvirtúe, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 4/96 citada, que la empresa actúa en virtud de una concesión federal.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.L.CS. J/1 L (11a.)

Contradicción de criterios 26/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Circuito. 17 de febrero de 2023. Mayoría de dos votos de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Disidente: Magistrada Rosa María Galván Zárate, quien formuló voto particular. Ponente: José Luis Caballero Rodríguez. Secretario: José Luis Ruiz Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 59/2022, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 74/2022.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/96 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 213, con número de registro digital: 200644.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE) Y AL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ELECTRICISTAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (SUTERM), DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO DONDE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS, SIEMPRE QUE EL SINDICATO CUENTE CON REPRESENTACIÓN EN ESE LUGAR.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 3/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO,
DÉCIMO SEXTO Y DÉCIMO SÉPTIMO, TODOS EN MATERIA DE
TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2023.
TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS EMILIO GONZÁLEZ
SANTANDER, ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y JOSÉ LUIS
CABALLERO RODRÍGUEZ. PONENTE: ROSA MARÍA GALVÁN
ZÁRATE. SECRETARIO: RODOLFO OCTAVIO MOGUEL
HERRERA.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente al día **veintidós de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 3/2023, suscitada entre los Tribunales Colegiados Noveno, Décimo Sexto y Décimo Séptimo, todos en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

I. TRÁMITE

1. Por escrito presentado el once de octubre de dos mil veintidós, mediante el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación dirigido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la licenciada ***** , apoderada y representante legal de la Comisión Federal de Electricidad, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre los Tribunales Colegiados Décimo Sexto y el extinto Décimo Séptimo, en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los



amparos en revisión 51/2021 y 23/2022, respectivamente; contra el criterio sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 58/2022.

2. Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de criterios 335/2022; al igual, determinó que el Alto Tribunal carecía de competencia legal para conocer de la contradicción de criterios, al haberse suscitado entre Tribunales Colegiados del mismo Circuito y, concluyó que correspondía conocer al Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por lo que ordenó la remisión de los autos por vía electrónica; de igual forma, asentó que no se encontraba radicada en ese Alto Tribunal contradicción de criterios alguna, en la que el tema a dilucidar guardara relación con la denuncia.

3. En auto de **diez de noviembre de dos mil veintidós**, el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito tuvo por recibidas las constancias y radicó la contradicción de criterios con el número **9/2022**, además, la admitió a trámite y requirió a los Tribunales Noveno y Décimo Sexto rindieran el informe correspondiente, al cual anexaran copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión de su conocimiento, respectivamente, así como si los criterios continuaban vigentes; de igual forma, solicitó al jefe de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, para que precisara la denominación del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al que le fue turnado el amparo en revisión 23/2022 del extinto Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

4. Por acuerdo de once de noviembre de dos mil veintidós, la presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito rindió el informe solicitado, en el que manifestó que el criterio sostenido en dicho órgano se encontraba vigente y remitió la versión digital y en word de la resolución emitida en el amparo en revisión 58/2022 de su índice. El cual se tuvo por recibido por acuerdo de catorce siguiente firmado por el presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.



5. Por otra parte, mediante oficio OCC/C01/TCC/00165/2022 recibido en la Oficialía de Partes del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito el once de noviembre de dos mil veintidós, el jefe de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, informó que el amparo en revisión 23/2022 del extinto Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, fue remitido al Décimo Primer Tribunal Colegiado de los mismos materia y Circuito.

6. En razón de lo anterior, por acuerdo de once de noviembre de dos mil veintidós, el presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito solicitó a la presidencia del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito remitiera la versión digitalizada o electrónica de la resolución del amparo en revisión 23/2022.

7. Lo que fue desahogado mediante oficio 6775/2022 de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, firmado por la presidenta del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al que adjuntó la versión digitalizada de la resolución emitida en el amparo en revisión 23/2022 del índice del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado de esa materia y Circuito. La cual se tuvo por recibida ante el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito en proveído de dieciséis de esos mes y año.

8. Finalmente, por proveído de catorce de noviembre de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito informó que el criterio sostenido en ese órgano continúa vigente y remitió la versión digitalizada de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 51/2022.

9. Integrados los autos de la contradicción de criterios, por auto de diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, el presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito turnó los autos al Magistrado Juan Alfonso Patiño Chávez, integrante de ese Pleno y del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución.



10. El dieciséis de enero de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio; motivo por el cual, se remitió el presente asunto a este Pleno Regional.

11. Por auto de **uno de febrero de dos mil veintitrés**, la presidencia de este Pleno Regional tuvo por recibido el expediente correspondiente a la contradicción de criterios **9/2022 del índice del Pleno del Primer Circuito**; asimismo, ordenó radicarlo bajo el diverso **3/2023**; y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Rosa María Galván Zárate, para la elaboración del proyecto respectivo; y,

II. COMPETENCIA

12. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, 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 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción II, inciso 4, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

13. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por la licenciada ***** , apoderada y representante legal de la **Comisión Federal de Electricidad**, que es la parte recurrente



en los amparos en revisión que dieron origen a los criterios contendientes, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

14. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión **58/2022**, determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la **Comisión Federal de Electricidad**, apoyándose, en lo que a este asunto interesa, en las consideraciones siguientes:

"QUINTO.—Los agravios formulados por la recurrente son inoperantes en parte, infundados en otra e inatendibles en lo demás.

"En principio, conviene citar algunos antecedentes del asunto, derivados del juicio laboral número *****, del que emana el acto reclamado que se anexó en copia certificada, de los que se advierte lo siguiente:

"***** demandó de la Comisión Federal de Electricidad y del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana diferentes prestaciones, entre ellas el reconocimiento de la correcta 'antigüedad' de empresa, así como el pago correcto de las vacaciones y prima vacacional.

"Al contestar la demanda, la Comisión Federal de Electricidad opuso incidente de competencia por razón de territorio para que la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje (a la cual le correspondió conocer de la demanda laboral) se abstuviera de conocer y resolver el asunto y quien deberá declinar su competencia a la Junta Especial Número ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Culiacán, Sinaloa.

"Con motivo de lo anterior, el diez de febrero de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia incidental de competencia (f. 56); y el veintitrés de mayo de dos mil veintidós la responsable resolvió en el sentido de declarar improcedente el referido incidente, en virtud de que se consideró competente para conocer del asunto de mérito. (fojas 60 a 62)



"Dicha determinación fue impugnada por la Comisión Federal de Electricidad mediante demanda de amparo indirecto, la cual correspondió conocer al Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México (exp. *****), y se negó el amparo solicitado.

"Inconforme con esa sentencia, la ***** Comisión Federal de Electricidad interpuso el presente recurso de revisión.

"Sentado lo anterior se señalan, en esencia, los agravios formulados por la parte recurrente, que se hacen valer en lo siguiente:

"1. Que el a quo consideró en el juicio de amparo indirecto número *****, que los argumentos planteados resultaron fundados pero inoperantes, ya que consideró que aun y cuando la autoridad responsable entre al estudio omitido, a nada práctico conduciría porque reparada aquélla, la propia responsable, y en su caso el propio Juez constitucional, por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad se promoviera, tendría que resolver el negocio desfavorablemente a los intereses del quejoso.

"2. Que lo determinado por el JUZGADO SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA DEL TRABAJO EN LA CIUDAD MÉXICO, va en contra de lo establecido en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, ya que el legislador estableció como supuestos de procedencia del amparo en contra de negocios judiciales ordinarios que se ubican en la fase posterior a la presentación de la demanda y previos al dictado de la sentencia, que las resoluciones reclamadas tengan como característica general actos de imposible reparación.

"3. Que es dable señalar que la 'competencia' se entiende como el conjunto de facultades que la ley otorga a una autoridad para actuar en un determinado sentido, es un presupuesto de validez de todo acto, procedimiento o juicio. Se trata de una condición (ilegible) que se pueda desarrollar un procedimiento o un proceso judicial.

"4. Que la autoridad tiene la obligación de comprobar que está facultada para resolver un determinado conflicto de intereses y, de no ser así, debe declararse de oficio incompetente, y las partes tienen la facultad para cuestionar la



competencia de una autoridad administrativa o jurisdiccional y si la autoridad emite una sentencia careciendo de competencia, este acto carecería de validez.

"5. Que el Juez de Distrito en Materia del Trabajo en la Ciudad de México no tomó en consideración los razonamientos señalados por su representada en el amparo indirecto ***** , constriñéndose solamente en lo siguiente: (se transcribe)

"6. Que la sentencia que se combate en el presente recurso va en detrimento del patrimonio de su representada, en razón de que los argumentos presentados en el amparo indirecto no hacen referencia a que el Juez de Distrito entre al estudio de prestaciones reclamadas en el juicio laboral de origen, sino que solamente se manifestó lo siguiente respecto al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana: (se transcribe)

"7. Que de las anteriores transcripciones se tiene que el JUEZ SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, debió de analizar que así como la Comisión Federal de Electricidad tiene varios domicilios, así también lo es el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana por estar dividido en secciones, existiendo una oficina del citado sindicato en cada centro de trabajo. Esto es, como se ha venido manifestando desde el planteamiento del incidente de competencia en la Junta Especial No. ***** , como en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, que conforme a lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, tiene domicilios adicionales en cualquier centro de trabajo, por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México.

"8. Que su representada ofreció como prueba la instrumental de actuaciones respecto del presente juicio de amparo, y de las constancias que obran en autos del juicio laboral ***** , que consiste en el contrato individual de trabajo por tiempo determinado, denominado Constancia de Designación de Titularidad de Puesto, así como Constancia de Reconocimiento de Antigüedad, en el que aparece en la parte superior ZONA CULIACÁN, firmado por ***** , así como por los representantes de la Comisión Federal de Electricidad y por el secretario



de Trabajo de la Sección ***** del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

"9. Que dicha prueba que no fue objetada en lo particular por el actor del juicio natural dentro del incidente de competencia del que fue materia el acto reclamado.

"10. Que de la misma documental se desprende que fue celebrado en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa, ante la Junta Especial No. ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje, y que el C. ***** fue acompañado por el secretario de Trabajo de la Sección ***** del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, con esto se evidencia y queda claro que el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana tiene representación y oficinas en cada centro de trabajo y no únicamente en la Ciudad de México.

"11. Que el JUEZ SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, no fundó ni motivó el dejar de aplicar la jurisprudencia siguiente, ya que conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, es de aplicación obligatoria: 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.' (la transcribe)

"12. El JUEZ SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, como en los derechos humanos y garantías que consagra son proteccionistas no únicamente de los ciudadanos, sino también de las personas morales, los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"13. Además es evidente que el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo obstaculizó el acceso a la justicia a la que tiene derecho su representada al negar el amparo presentado, ya que se cumplió en tiempo y forma con los requisitos de procedencia necesarios, así como con conceptos de violación



fundados y operantes para la concesión del amparo, los cuales inobservó el juzgador.

"Al efecto, cita la tesis de rubro: 'DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.'

"14. Que los conceptos de violación que se hicieron valer en el amparo indirecto presentado por su mandante, radicado ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia del Trabajo en la Ciudad de México, se emfila (sic) a poner de manifiesto que debió de haber concedido el amparo a mi representada por la omisión de la Junta en dar respuesta al incidente de previo y especial pronunciamiento.

"En **el segundo agravio** aduce lo siguiente:

"15. Que la responsable actuó de forma ilegal al emitir su resolución ya que violó, en perjuicio de su representada, las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran al efecto los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución, así como la inobservancia de lo que disponen los artículos 189 de la Ley Agraria (sic), 222 y 348 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"16. Que la responsable omitió manifestar la fundamentación y motivación que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, resulta obligatoria para todo acto de autoridad.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.', 'FUNDAMENTACIÓN DE ACTOS DE AUTORIDAD.', 'MOTIVACIÓN. SÓLO SU OMISIÓN TOTAL O LA QUE SEA TAN IMPRECISA QUE NO DÉ ELEMENTOS PARA DEFENDERSE DEL ACTO, DA LUGAR A LA CONCESIÓN DEL AMPARO.'

"17. Además, en casos análogos el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito resolvió el amparo en revisión ***** , en el que revocó la sentencia de veintidós de marzo de dos mil veintidós, dictada por el secretario en funciones de Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en



la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto ***** , con los siguientes efectos:—I) Deje insubsistente la resolución incidental de dos de diciembre de dos mil veintiuno.—II) Dicte otra, en la que considere que la competencia para conocer de la contienda laboral es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda por razón de territorio.—De lo anterior se desprende que el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, aun y cuando se han revocado sentencias por un Tribunal Colegiado, no las tomó en consideración, y que emitiendo las sentencias carentes de fundamentación.

"Previo a dar respuesta a los agravios formulados por la Comisión recurrente, se estima conveniente señalar los puntos en los que se apoyó el Juez de Distrito para negar el amparo solicitado a la quejosa.

"- Hizo mención de que los conceptos de violación se analizaban en estricto derecho por acudir a la instancia constitucional la parte patronal.

"- Realizó una síntesis de los conceptos de violación expresados por la Comisión quejosa, en los que en esencia se señaló:

"a) Que es incorrecta la determinación de la Junta en cuanto a que es la competente para conocer del juicio laboral de origen por el hecho de que la ahora quejosa tenga su domicilio en esta ciudad, lo cual es erróneo porque el domicilio del hoy quejoso y demandado en el juicio natural respecto de la contratación y la relación laboral con el hoy tercero interesado, es el ubicado en Culiacán, Sinaloa y que fue omisa en otorgarle valor probatorio a las pruebas aportadas, en especial la confesión expresa de su contraparte, tendientes a demostrar el domicilio en donde el actor prestó sus servicios y por no exponer de manera fundada ni motivada por qué arribó a la conclusión de declararse competente.

"b) Que la responsable inadvirtió la jurisprudencia de rubro que dice: 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.'



"c) Que la Comisión Federal de Electricidad cuenta con oficinas en diversas entidades del país, y para fijar su competencia se debe de tomar en cuenta el domicilio donde el trabajador prestó sus servicios, circunstancia que no ponderó ni analizó la responsable al emitir su determinación.

"d) Considerando que, en el caso, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana también tiene secciones en diferentes entidades, no sólo en la Ciudad de México, lo cual no fue analizado por la Junta responsable, ya que inclusive existe la ***** de dicho sindicato en la ciudad de Culiacán.

"- Indicó el Juez de Distrito que los conceptos de violación se analizaban en forma conjunta por la íntima relación existente entre los mismos de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Amparo, y los calificó de fundados pero inoperantes.

"- Señalando que los conceptos de violación resumidos se estudian en su conjunto dado la íntima relación que guardan entre ellos, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo.

"- Determinó que los motivos de disenso eran fundados pero inoperantes para obsequiar el amparo, invocando el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que de la interpretación de los artículos (sic) mencionándose que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado y que tratándose de resoluciones jurisdiccionales del análisis se deben apreciar que se cumplen con los razonamientos del análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis.

"- Aunado a lo anterior, se dijo que se debe tener presente el contenido de los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, disposiciones que facultan a los tribunales obreros a estimar las pruebas sin sujetarse a reglas abstractamente preestablecidas y a apreciar los hechos en conciencia, y les impone la obligación de fundar y motivar sus resoluciones y que el derecho humano relativo a la fundamentación y motivación también prevé el principio de congruencia.



"- Precisó los planteamientos formulados por la Comisión quejosa en el incidente de competencia, que hizo consistir en: (se transcribe)

"- Prosiguiendo con el análisis respectivo, el Juez de Distrito textualmente indicó lo siguiente: (se transcribe)

"Sentado lo anterior, se procede al análisis de los **agravios hechos valer por la Comisión recurrente**, que como se anunció son inoperantes, infundados e inatendibles.

"En efecto, reciben el primero de los citados calificativos, los argumentos propuestos, al que se le asignó el numeral quince, tendentes a demostrar que al dictar la sentencia recurrida, el Juez de Distrito violó las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

"Ello es así porque los Jueces Federales son órganos de control constitucional y, por ende, al conocer de los juicios de amparo sometidos a su consideración, no pueden violar preceptos constitucionales, por lo que si este órgano colegiado analizara los argumentos se desnaturalizaría la vía legalmente correcta para formular esas reclamaciones, además se ejercitaría un control constitucional sobre otro control de la misma naturaleza, ello aunado al hecho de que el recurso de revisión es un instrumento por el que se tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, es decir, es un procedimiento de segunda instancia que tiene como finalidad única controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo indirecto, por lo que el Tribunal de Alzada sólo debe examinar si el Juez Federal realizó o no un adecuado análisis de la constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los agravios formulados.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón, la jurisprudencia P./J. 2/97, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 14/94, suscitada entre varios Tribunales Colegiado de Circuito, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de mil novecientos noventa y siete, página 5, con registro digital: 199492, que dice:



"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (se transcribe)

"Por otra parte, resultan inoperantes los motivos de inconformidad expuestos con los números uno, dos y cuatro, e inatendible lo que señala con el número tres.

"Ello es así, porque se limita a expresar en sus agravios que el Juez de Distrito declaró fundados pero inoperantes los conceptos de violación, que lo determinado va en contra de lo establecido en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, y que la autoridad tiene la obligación de comprobar que está facultada para resolver un determinado conflicto de intereses, sin que señale las razones por las que ello le depara perjuicio, así como inatendible lo expuesto con el número tres, porque únicamente se refiere al concepto de competencia.

"Por otra parte, recibe la misma calificativa de inoperante lo argumentado con el numeral cinco de sus agravios, porque únicamente se limita a señalar que el Juez de Distrito no tomó en consideración los razonamientos señalados en el amparo indirecto, sin especificar a cuáles de los motivos expuestos se refiere, lo que impide a este Tribunal Colegiado analizar la parte relativa que transcribe en sus agravios.

"Y por cuanto hace a lo argumentado en los incisos seis y siete (números asignados por este tribunal), relativos a que la sentencia recurrida afecta el patrimonio de la parte quejosa y que se soslayó el hecho de que el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, ya tiene varios domicilios y el señalado en la Ciudad de México no es el único con el que cuenta dicho organismo sindical, deben declararse infundados.

"En efecto, la inconforme parte de una premisa equivocada, porque en la sentencia recurrida, el Juez Federal se limitó a señalar las razones de carácter legal por las cuales consideró que la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, actuó conforme a derecho cuando declaró infundado el incidente de falta de competencia



y, tal pronunciamiento, por su naturaleza, no puede producir alguna afectación económica en perjuicio de la inconforme, porque no entraña condenación alguna, como indebidamente se pretende en los agravios.

"Ahora, a través de sus agravios, la recurrente pretende demostrar que de conformidad con los artículos 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ELECTRICISTAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, este último no sólo tiene su domicilio en la Ciudad de México, sino que puede tener otros en cualquier lugar de la República Mexicana y, con los documentos existentes en el expediente natural, consistentes en el contrato individual de trabajo por tiempo determinado del entonces actor, aquí tercero interesado y la constancia de reconocimiento de antigüedad que se encuentra suscrita por los representantes de la Comisión Federal y del secretario de Trabajo de la Sección ***** del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, se justifica, en primer lugar, que aquél laboraba en Culiacán, Sinaloa, y en segundo término, que dicho organismo sindical tiene representación y oficinas en cada centro de trabajo y no únicamente en la Ciudad de México.

"Sin embargo, la inconforme no se percató de que en la sentencia recurrida claramente se sostuvo que para determinar la competencia en razón de territorio, sólo debía atenderse al hecho de que el actor ejerció su acción en contra del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, el cual tiene su domicilio en la Ciudad de México y, por tal motivo, en la especie se actualizaba de manera palpable el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

"Para constatarlo, conviene reproducir la parte conducente de la sentencia recurrida: (se transcribe)

"Por tanto, para los efectos del caso deviene intrascendente que la Sección ***** del Sindicato de referencia, pueda o no tener facultades de representación, porque en el caso únicamente se atendió a la manifestación vertida por el demandante, en el sentido de que su acción la enderezaba en contra del multicitado Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana,



sin que en el presente recurso de revisión se haya demostrado que esa forma de decidir el asunto, se encuentre equivocada, lo cual conduce a declarar infundado el agravio en comento.

"En otro orden de ideas, debe decirse que los agravios formulados con los numerales ocho, nueve, diez y once se analizan en forma conjunta dada la estrecha relación existen (sic) entre los mismos, de conformidad con lo establecido en el numeral 76 de la Ley de Amparo.

"De los agravios formulados se desprende en esencia que el inconforme refiere que la resolución recurrida le causa agravio, porque el Juez de Distrito al resolver el amparo, erróneamente consideró que la Junta no podía asumir el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.'; y conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, es de aplicación obligatoria, además de que su representada ofreció como prueba la instrumental de actuaciones respecto del presente juicio de amparo, y de las constancias que obran en autos del juicio laboral ***** , que consiste en el contrato individual de trabajo por tiempo determinado, denominado constancia de designación de titularidad de puesto, así como constancia de reconocimiento de antigüedad, en el que aparece en la parte superior ZONA CULIACÁN, firmado por ***** , así como por los representantes de la Comisión Federal de Electricidad y por el secretario de Trabajo de la Sección***** del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, la que no fue objetada en lo particular por el actor del juicio natural dentro del incidente de competencia del que fue materia el acto reclamado, y de la que se desprende que fue celebrado en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa, ante la Junta Especial No. ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje, y que el C. ***** fue acompañado por el secretario de Trabajo de la Sección***** del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, con esto se evidencia y queda claro que el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana tiene representación y oficinas en cada centro de trabajo y no únicamente en la Ciudad de México.



"Lo anterior, es **infundado**.

"De acuerdo al contenido de la jurisprudencia número 2a./J. 10/2020 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto del tenor siguiente:

"'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.' (se transcribe)

"Debe decirse que, conforme al citado criterio, se determinó que para establecer la competencia por razón de territorio, cuando un trabajador demanda a la Comisión Federal de Electricidad, se debe considerar el lugar en el que prestó sus servicios; sin embargo, en el caso no tiene aplicación la mencionada jurisprudencia, porque se basó en supuestos distintos a los que ahora nos ocupan, pues en la ejecutoria que dio origen al mencionado criterio jurisprudencial, no se analizó lo relativo a la existencia de un codemandado diverso, como en el caso lo es el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana; y tratándose de sindicatos demandados, existe una regla específica de competencia, como se analizará más adelante.

"En consecuencia, es evidente que el criterio jurisprudencial que nos ocupa partió de supuestos fácticos (sic) diversos a los que dieron origen al juicio laboral.

"Y por ello, contra lo afirmado por el organismo demandado, la jurisprudencia de mérito, aun con el carácter de obligatoriedad que le otorga la Ley de Amparo, no resulta aplicable al caso en análisis.

"Además de que para establecer la competencia por razón de territorio, no se puede atender a la obligación que, en su caso, corresponda al sindicato demandado, respecto de las prestaciones reclamadas, pues es evidente que ésta es una cuestión de fondo que le corresponde conocer y juzgar, previos los trámites de ley, a la autoridad jurisdiccional, ante la cual el actor ha planteado



su demanda; pues lo contrario, esto es, determinar la incompetencia mediante una resolución incidental, conlleva resolver el fondo del asunto, al declarar la improcedencia de las prestaciones reclamadas al sindicato demandado; lo que a la vez implicaría, no otorgar la oportunidad al trabajador de demostrar en juicio la procedencia de su acción.

"Aunado a lo anterior, prevalece la circunstancia de que la demanda laboral fue instaurada en contra de la ahora recurrente y del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, respecto de lo cual el actor, señaló lo siguiente: (se transcribe)

"Por tanto, lo transcrito evidencia claramente que el actor expresamente demandó al Sindicato Nacional, cuyo domicilio se encuentra en esta Ciudad de México.

"Así, se destaca lo siguiente:

"El artículo 700, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, establece: (se transcribe)

"Lo citado pone de manifiesto que, tratándose de los casos en que se demanda a un sindicato, la ley es clara en señalar que será competente la autoridad en que se ubique el domicilio de aquél.

"Situación diversa a la establecida en la fracción II del mismo precepto 700, conforme a la cual, el Máximo Tribunal Constitucional, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.) antes transcrita, precisó: (se transcribe)

"La anterior determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación evidencia que tratándose de la fracción II, es el demandante quien determina la competencia territorial.

"Sin embargo, cuando se demanda a un sindicato, debe acatarse lo expresamente establecido en la ley, en cuanto a que la autoridad competente será la del domicilio del sindicato.



"Cabe destacar que en la ejecutoria citada, el Máximo Tribunal Constitucional también precisó que una de las finalidades de que la competencia se estableciera en el lugar de prestación de servicios, fue por una parte evitar coartar la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual presentar su demanda y, por otra, evitar el traslado de los empleados a la capital del país a efecto de poder ejercer sus derechos laborales.

"En el presente asunto, es el propio actor quien asumió la jurisdicción en la Ciudad de México, atendiendo, además, lo dispuesto en la citada fracción VI del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo.

"Bajo tales premisas, tal como lo consideró la responsable, no era viable que se dividiera la continencia de la causa, por lo que debía seguir conociendo del juicio, ya que cuando existe pluralidad de demandados, corresponde al tribunal impedir que se fragmente el tema del litigio, siempre y cuando las acciones sean las mismas y derivan de una misma causa, con la finalidad de evitar se dicten resoluciones contradictorias.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 4a./J. 43/94, de la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 26 (registro digital 207667), de rubro y texto siguientes:

"'COMPETENCIA LABORAL, TRATÁNDOSE DE PLURALIDAD DE DEMANDADOS, NO DEBE DIVIDIRSE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA.' (se transcribe)

"Por otra parte y en relación al resto de los demás argumentos marcados con los numerales doce, trece, catorce y dieciséis, sus alegaciones resultan ser infundadas, dado que el actuar del Juez de Distrito se encuentra ajustado a derecho, por las razones y motivos expuestos en la presente resolución, y no por el hecho de que no haya sido favorable a los intereses de la recurrente implica que se haya obstaculizado el acceso a la justicia, y que los derechos humanos y garantías consagradas en la Constitución se apliquen únicamente a los ciuda-



danos, y no a las personas morales, porque el juicio de amparo, por su naturaleza constituye un medio de defensa por la función de control constitucional que el a quo desempeña respecto de los actos emitidos por las autoridades responsables.

"Resultando inatendible lo argumentado en el agravio con número diecisiete, en el sentido de que se deben tomar en consideración criterios análogos, porque la obligatoriedad que existe es respecto a lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Finalmente, contrario a lo sostenido por la recurrente no es verdad que el Juez de Distrito haya emitido una sentencia carente de la debida fundamentación y motivación, dado que apoyó su determinación en lo establecido en los artículos 700 de la Ley Federal del Trabajo fracción VI, y los criterios de rubros: 'COMPETENCIA LABORAL, TRATÁNDOSE DE PLURALIDAD DE DEMANDADOS NO DEBE DIVIDIRSE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA.', 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.', 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES. LA JURISPRUDENCIA EMITIDA CON DICHO RUBRO POR LA OTRORA TERCERA SALA DEL MÁS ALTO TRIBUNAL DE LA NACIÓN, SIGUE TENIENDO APLICACIÓN CON LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.', 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA.', de ahí que al ser inoperantes e infundados los agravios formulados, se concluye que la resolución de amparo dictada por el Juez de Distrito, en el sentido de negar el amparo solicitado por el organismo demandado, se encuentra ajustada a derecho.

"Similar criterio se sostuvo este Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión número ***** , promovido por la Comisión Federal de Electricidad, en sesión de quince de julio de dos mil veintidós, respecto al tema relativo a la pluralidad de demandados."



15. El extinto Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión **23/2022**, determinó revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado, apoyándose en las consideraciones siguientes:

"QUINTO.—Son inoperantes en una parte y fundados en otra los agravios expuestos por el organismo quejoso.

"I. VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ANTE LA ILEGAL DECISIÓN ADOPTADA POR EL A *QUO*.

"Aduce en los agravios, los cuales se analizarán en forma conjunta, por así permitirlo el artículo 76 de la Ley de Amparo, que el Juez de Distrito transgrede los principios de fundamentación y motivación contenidos en los numerales 16 y 17 constitucionales, en relación con el diverso 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Pacto de San José), los cuales prevén que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para que, en los términos que fijen las leyes, emitan resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

"Lo anterior, porque sin tomar en cuenta los razonamientos expuestos, decide negar la protección constitucional al quejoso, ahora recurrente, bajo el argumento de que a ningún fin práctico conduciría concederla para que se dé contestación a lo que manifestó y apoyó en el criterio jurisprudencial 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.', tomando en cuenta que también fue demandado el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República, mismo que tiene su domicilio en la Ciudad de México, inobservando que así como dicho organismo tiene varios domicilios, la organización sindical, está dividida en secciones, existiendo una oficina en cada centro de trabajo, conforme a lo establecido en los artículos 5o., 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico de dicho sindicato.



"Expone, que 'omite de igual manera y de forma por demás violatoria a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, determinar el fundamento para que la Junta Especial No. ***** dé la debida respuesta y atención al escrito presentado por mi representada el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno'.

"Tales argumentos, como se adelantó, son inoperantes en una parte y fundados en otra.

"La primera calificativa se da, porque el Juez de Distrito al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia y no de procesos federales, ejerce la función como órgano de control constitucional y en ese caso, dicta determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplirlas.

"Por tanto, aun cuando contra sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación de derechos fundamentales, 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.

"De ahí que sea inoperante el agravio que hace referencia a que el juzgador federal, infringió las normas constitucionales señaladas, toda vez que a través del recurso de revisión técnicamente no debe analizarse ese argumento, ello atento a la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que desempeña, ya que, si así se hiciera, se trataría extra lógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para hacer las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 2/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido no se contrapone a los principios establecidos en la Ley de Amparo vigente, conforme a su artículo transitorio sexto del decreto respectivo, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de mil novecientos noventa y siete, página cinco, que dice:



"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES. SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (transcribe texto)

"Ahora bien, la parte fundada, surge porque asiste razón al organismo recurrente en el argumento relativo a que el a quo decide negar la protección constitucional solicitada al quejoso, ahora recurrente, bajo el argumento de que a ningún fin práctico conduciría concederla para que se dé contestación a lo que manifestó y apoyó en el criterio jurisprudencial: 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.', tomando en cuenta que también fue demandado el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República, mismo que tiene su domicilio en la Ciudad de México.

"Motivo por el cual, al no ser correcto lo decidido por el secretario en funciones de Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, este Tribunal Colegiado, conforme a lo dispuesto por el artículo 93, fracción I, de la legislación de la materia, reasume jurisdicción, para analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, por medio de los cuales, combate la resolución incidental de dos de diciembre de dos mil veintiuno.

"Es aplicable, la jurisprudencia P./J. 3/95, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página diez, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 86-2, febrero de mil novecientos noventa y cinco, Octava Época, materia común, del tenor siguiente:

"ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.' (transcribe texto)

"SEXTO.—CONCEPTOS DE VIOLACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 296/2022-VI.

"(Los transcribe)



"SÉPTIMO.—Son fundados los conceptos de violación expuestos.

"I. ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL.

"Aduce en esencia, que la resolución incidental combatida, transgrede en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por inexacta aplicación del diverso 701 de la Ley Federal del Trabajo.

"Lo anterior, porque no debió declararla improcedente, por virtud de que el centro de trabajo del tercero interesado, se encuentra en la zona de Culiacán, Sinaloa, de la Gerencia de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad, con domicilio en Ángel Flores 881 Poniente, colonia Centro de Culiacán, Sinaloa, lo que, a su decir, no fue analizado adecuadamente por la responsable, pues intenta fundamentar el acto reclamado en el artículo 700, fracción II, inciso c), en relación con la diversa fracción VI de la Ley Federal del Trabajo, soslayando que conforme a lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, tiene domicilios adicionales en cualquier lugar, por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México.

"Agrega que, con esa determinación, contraviene los términos y condiciones de la Ley Federal del Trabajo, pues en efecto, no toma las medidas necesarias para lograr los principios de economía, concentración y sencillez del proceso, aspecto que trasciende a la violación de sus derechos fundamentales, desatendiendo lo establecido en la jurisprudencia de rubro: 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.'

"Indica que, por tal motivo, debió tomar en consideración lo preceptuado en el artículo 700, fracción II, inciso c), de la Ley Federal del Trabajo, y no declararlo improcedente, lo que, a todas luces, le causa un grave perjuicio; en consecuencia, declinar la competencia a la Junta Especial Número ***** de



la Federal de Conciliación y Arbitraje, pues insiste, de no hacerlo así, atenta contra el principio de celeridad y economía procesal establecido en el artículo 17 constitucional.

"Son fundados.

"Ciertamente el Juez Federal que conoció del amparo indirecto que ahora se revisa –296/2022-VI-, promovido por la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD– negó la protección constitucional, bajo los argumentos siguientes: (lo transcribe)

"Decisión que, como se dijo, es ilegal.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al realizar una interpretación del artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, que regula la competencia por territorio de las autoridades laborales (Juntas de Conciliación y Arbitraje) determinó que para definir la competencia por razón de territorio cuando se demanda a tal COMISIÓN, debe considerarse el domicilio del centro de trabajo en el que el actor prestó sus servicios, criterio que resulta de estricta observancia en términos de lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo que prevé: (lo reproduce)

"Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo regula lo concerniente a la competencia por territorio y, específicamente, en su artículo 700, prevé: (lo reproduce)

"Atento a la posibilidad con la que contaba la parte actora en un juicio, para elegir el lugar en el que se dirimieran las controversias, tratándose de organismos federales, específicamente por lo que hace a la Comisión Federal de Electricidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterio para definir la competencia por territorio, señalando que al efecto DEBÍA CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DEL TRABAJO EN EL QUE EL ACCIONANTE PRESTÓ SUS SERVICIOS.

"El criterio de referencia consta en la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 10/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación, visible en la página setecientos cuarenta y seis, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 75, febrero de dos mil veinte, Tomo I, Décima Época, materia laboral, que es del tenor siguiente:

"COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.' (transcribe texto)

"El razonamiento que antecede se sustentó en las siguientes consideraciones: (las transcribe)

"Con base en las anteriores consideraciones, es patente determinar que si bien la Ley Federal del Trabajo establece que el actor tiene la decisión de elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje competente por razón de territorio, que corresponda entre: 1. El lugar del domicilio del trabajador; 2. El de la celebración del contrato; o 3. Aquel en que prestó sus servicios, en el entendido de que si fueron varios, podrá ser el de cualquiera de ellos (artículo 700, fracción II); al interpretar tal disposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pormenorizó que dicha posibilidad no debía entenderse como cualquier lugar en que se ubicara alguna oficina o instalación de la Comisión Federal de Electricidad que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado; en el entendido de que debía evitarse un retardo innecesario en la administración de justicia, e impedir que se litigase un asunto ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que **NO TIENE RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LABORALES**, así como a desplazarse fuera de aquél; máxime que sí es éste en el que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores.

"Lo anterior atendió a fin de evitar no sólo coartar la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual presentar su demanda, sino también el traslado de los empleados a la capital del país a efecto de poder ejercer sus derechos laborales, que implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia.



"Por tanto, al haber quedado demostrado que el accionante laboraba en la Zona de Culiacán, Sinaloa, en la Gerencia de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad, con domicilio en Ángel Flores 881 Poniente, Colonia Centro de Culiacán, Sinaloa, lo cual se advierte de la sentencia recurrida y manifestaciones del propio organismo recurrente, mismo que demandó a la 1) Comisión Federal de Electricidad y al 2) Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, entonces, como se dijo, fue ilegal lo resuelto por el a quo.

"Es así, porque se insiste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, pormenorizó que la posibilidad que se prevé en el numeral en cita para que el accionante elija la Junta por razón de territorio, conforme a: 1. El lugar del domicilio del trabajador; 2. El de la celebración del contrato; o 3. Aquel en que prestó sus servicios, en el entendido de que si fueron varios no debía entenderse como cualquier lugar en que se ubicara alguna oficina o instalación de la Comisión Federal de Electricidad que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado, sino que debía velarse por la pronta administración de justicia, impidiendo que se litigara un asunto ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que NO TUVIERA RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LABORALES, así como el desplazamiento de empleados y el lugar fuera de aquel en que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores. Circunstancia que en modo alguno tomó en cuenta la responsable, no obstante la obligación que le impone el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"De tal manera que, si sobre el tópico la Comisión quejosa estimó violados sus derechos fundamentales porque la responsable –Junta Especial Número ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje– insistió en su competencia, no obstante tener por demostrado que la relación laboral entre las partes se llevó a cabo en la Zona de Culiacán, Sinaloa, en la Gerencia de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad, con domicilio en Ángel Flores 881 Poniente, Colonia Centro de Culiacán, Sinaloa, como se anticipó, dichos argumentos debieron ser calificados como fundados y suficientes para conceder el amparo y no negarlo en la sentencia que se revisa, pues es evidente que la ejecución y cumplimiento del laudo, en caso de que éste resulte condenatorio del



cumplimiento de las obligaciones laborales, será en dicha jurisdicción (Culiacán, Sinaloa), amén de que atento al mencionado lugar de trabajo, se actualiza la presunción de que en éste es donde la empleadora conserva la documentación concerniente al vínculo contractual que dio lugar a la contienda y, por ende, resulta jurídicamente lógico que al ventilarse el juicio en dicho territorio (Culiacán, Sinaloa), se evitará el traslado de personal durante el procedimiento fuera de éste.

"Siendo patente que las oficinas de la Ciudad de México, aun cuando sean las principales o generales de la Comisión Federal de Electricidad, nada tienen que ver con el cumplimiento de las obligaciones laborales que contrajeron las partes en dicho Estado.

"En esas condiciones, si en la sentencia que se revisa, se negó la protección constitucional, bajo el argumento de que aun cuando en apariencia sí resulta aplicable la jurisprudencia de competencia invocada por el organismo quejoso, porque se actualizan las hipótesis previstas en ella, lo cierto es que se desprendía de las constancias de autos la existencia de dos codemandados, y respecto de uno de ellos (sindicato), no existía duda en cuanto a la competencia de la Junta para conocer del juicio, pues se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la legislación laboral; en consecuencia, existía una imposibilidad de la responsable de dividir la continencia de la causa, por lo que, quien debía seguir conociendo del juicio laboral es la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, es evidente que llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligarse a las partes a litigar ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales, así como a desplazarse fuera de aquél, máxime que es en éste el que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores y, por ende, implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia.

"De ahí, lo ilegal de la sentencia recurrida y, por tanto, debe revocarse, atento a las consideraciones predeterminadas en la presente determinación.

"II. ACTUALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 700, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.



"De ahí que, también sea ilegal lo considerado por el a quo en el sentido de que, de las constancias de autos, se desprendía la existencia de dos codeemandados, y respecto de uno de ellos (sindicato), no existía duda en cuanto a la competencia de la Junta para conocer del juicio, pues se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la legislación laboral; en consecuencia, existía una imposibilidad de la responsable de dividir la contienda de la causa, por tanto, debía seguir conociendo de la contienda laboral.

"Es así, porque aun cuando la parte actora demandó al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, lo cierto es que ello es insuficiente para fincar la competencia a una Junta laboral en esta Ciudad de México, pues también figura como demandada la Comisión Federal de Electricidad, lo que implica la existencia de una pluralidad de demandados.

"Tópico respecto del cual, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal en el país, en la jurisprudencia 2a./J. 7/95, precisó que para definir la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por razón de territorio, el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo dispone que el actor puede elegir promover su demanda, entre la Junta del lugar de prestación de servicios, la del lugar de celebración del contrato y la del domicilio del demandado; en este último supuesto, la regla legal es únicamente aplicable cuando el juicio se endereza en contra de un solo demandado o cuando siendo varios los sujetos de la parte demandada, todos ellos tienen su domicilio en una misma jurisdicción territorial, pero siendo otras las circunstancias, el conflicto competencial debe resolverse atendiendo a los otros supuestos previstos por la norma.

"Criterio identificable en la página ciento noventa, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de mil novecientos noventa y cinco, Novena Época, materia laboral, que dice:

"'COMPETENCIA LABORAL PLURALIDAD DE DEMANDADOS CON DOMICILIOS EN DIFERENTES JURISDICCIONES TERRITORIALES.' (transcribe texto y cita datos de localización)

"Máxime que, como lo refiere el organismo recurrente, conforme a lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato



Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, tiene domicilios adicionales en cualquier lugar, por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México.

"Bajo ese contexto, es que le asiste razón a la Comisión inconforme, pues como ya se dijo, al haber prestado sus servicios la parte actora en Zona de Culiacán, Sinaloa, en la Gerencia de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad, con domicilio en Ángel Flores 881 Poniente, Colonia Centro de Culiacán, Sinaloa, es inconcuso que la competencia para conocer de la contienda laboral es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda por razón de territorio.

"III. DECISIÓN.

"En esas condiciones, al ser fundados los conceptos de violación expuestos, lo procedente es REVOCAR la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional solicitada, para el efecto de que la autoridad responsable:

"I. Deje insubsistente la resolución incidental de dos de diciembre de dos mil veintiuno.

"II. Dicte otra, en la que, considere que la competencia para conocer de la contienda laboral, es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda por razón de territorio.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 73, 74, 80, 81, fracción I, inciso e), 93, 184 y 188 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"PRIMERO.—En la materia de la revisión se REVOCA la sentencia de veintidós de marzo de dos mil veintidós, dictada por el secretario en funciones de Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 296/2022-VI.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, contra la resolución incidental de dos de diciem-



bre de dos mil veintiuno, dictada por la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expediente laboral *****.

"Notifíquese."

16. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión **51/2022**, determinó revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo, apoyándose en las consideraciones siguientes:

"CUARTO.—Estudio. Este órgano jurisdiccional conforme al análisis de los agravios planteados por la recurrente, determina calificarlos como fundados, por las razones que a continuación se exponen.

"A. Problema jurídico.

"El problema jurídico a resolver por este tribunal consiste en dilucidar, si fue legal que el juzgador de amparo negara la protección constitucional contra el acto reclamado consistente en la resolución incidental que declara improcedente el incidente de incompetencia planteado por la parte demandada en el juicio laboral de origen.

"B. Respuesta del tribunal.

"El análisis de los motivos de disenso se abordará en conjunto, atendiendo al tema en ellos planteado, como lo autoriza el artículo 76 de dicho ordenamiento.

"Competencia por razón de territorio de la autoridad laboral.

"En los agravios, la recurrente pretende evidenciar que fue ilegal que se negara la protección constitucional, pues, bajo su óptica, el juzgador de amparo:

"a. Vulnera los principios de fundamentación y motivación, así como el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos.



"b. Ilegalmente consideró fundados pero inoperantes los conceptos de violación, sin analizar que tanto la Comisión demandada como el Sindicato tienen varios domicilios, pues en términos de lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, este último tiene domicilios adicionales en cualquier centro de trabajo, por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México.

"c. En el juicio laboral de origen se ofreció como prueba el convenio sin juicio número ***** celebrado el nueve de octubre de dos mil dieciocho, ante la Junta Especial Número Treinta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en Culiacán, Estado de Sinaloa, firmado por el actor y los representantes de la demandada, así como del secretario de Trabajo de la Sección Número 44 del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, misma que no fue objetada en lo particular.

"d. Con dicha documental también quedó acreditado que el Sindicato demandado tiene representación y oficinas en cada centro de trabajo y no únicamente en la Ciudad de México.

"e. No fundó ni motivó el dejar de aplicar la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (11a.) 'COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.'

"f. Omitió tomar en consideración que en un caso análogo el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito resolvió el amparo en revisión en el que revocó una sentencia del mismo Juzgado de Distrito.

"Los argumentos resultan esencialmente fundados por lo siguiente.

"En principio, se considera pertinente precisar la razón toral que dio el Juez de Distrito para negar el amparo solicitado.



"En una parte, estimó que lo fundado de los conceptos de violación radica en que la responsable omitió resolver el conflicto competencial con base en el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (11a.) y ponderar la circunstancia de que la Comisión Federal de Electricidad cuenta con oficinas en diversas entidades del país, así como tomar en consideración que para fijar su competencia se debe de tomar en cuenta el domicilio que la demandada tenga en la entidad federativa donde el trabajador prestó sus servicios.

"En otra parte, consideró que dicha omisión representa una violación que, en el caso, no trasciende al resultado del fallo, pues la junta no podría asumir el criterio contenido en dicha jurisprudencia, ni declinar su competencia con motivo de que el actor prestó sus servicios en el Estado de Sinaloa, entidad donde la demandada cuenta con oficinas.

"Ello, porque, aunque en apariencia sí resulta aplicable la jurisprudencia citada, lo cierto era que de las constancias del juicio laboral de origen se advierte pluralidad de demandados, pues existen dos codemandados, y respecto de uno de ellos (sindicato demandado), no existe duda en cuanto a la competencia de la Junta para conocer del juicio, pues se actualiza el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

"Por tanto, al existir una imposibilidad de dividir la continencia de la causa, la responsable debía seguir conociendo del juicio.

"Consecuentemente, concluyó que lo procedente era calificar como fundados pero inoperantes los conceptos de violación y negar el amparo solicitado.

"Decisión que, como se indicó, este Tribunal Colegiado no comparte, por lo siguiente.

"En primer lugar, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 380/2019 y realizar una interpretación del artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, que regula la competencia por territorio de las autoridades laborales (Juntas de Conciliación y Arbitraje) deter-



minó que para definir la competencia por razón de territorio cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad, debe considerarse el domicilio del centro de trabajo en el que el actor prestó sus servicios.

"Lo anterior, principalmente, porque es patente que si bien la Ley Federal del Trabajo establece que el actor tiene la decisión de elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje competente por razón de territorio, que corresponda entre: 1. El lugar del domicilio del trabajador; 2. El de la celebración del contrato; o 3. Aquel en que prestó sus servicios, en el entendido de que si fueron varios, podrá ser el de cualquiera de ellos (artículo 700, fracción II); al interpretar tal disposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pormenorizó que dicha posibilidad no debía entenderse como cualquier lugar en que se ubicara alguna oficina o instalación de la Comisión Federal de Electricidad que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado.

"Ello, porque una interpretación contraria llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligar a las partes a litigar ante un tribunal laboral que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones de trabajo, así como a desplazarse fuera de aquél; máxime que si es ése el domicilio en el que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores.

"Tal criterio jurisprudencial atendió no sólo a evitar coartar la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual presentar su demanda, sino también el traslado de los empleados a la capital del país a efecto de poder ejercer sus derechos laborales, que implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia.

"Criterio que dio origen a la jurisprudencia (cita datos de localización), que es del tenor siguiente:

"COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO



DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.’ (la transcribe y cita precedente)

"Jurisprudencia que resulta de estricta observancia en términos de lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo. (lo reproduce)

"En el caso concreto, de la copia certificada del juicio laboral ***** , que la autoridad responsable remitió al rendir su informe justificado, específicamente de: la sentencia recurrida; manifestaciones del propio organismo recurrente; copia simple de la diligencia de nueve de octubre de dos mil dieciocho, celebrada ante la Junta Especial Número 35 de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Culiacán, Sinaloa; y, la copia simple del convenio sin juicio número ***** , de nueve de octubre de dos mil dieciocho, de los que analizados de forma concatenada se advierte que el trabajador prestó sus servicios en la Comisión Federal de Electricidad en la zona de Culiacán, Sinaloa, de la Gerencia de Distribución Noreste de la Comisión Federal de Electricidad, ubicada en Ángel Flores 887 Pte., Colonia Centro, C.P. 80000, en Culiacán, Sinaloa.

"A efecto de evidenciar lo anterior se transcribe la cláusula segunda del convenio de referencia, que la demandada ofreció como prueba en el incidente de competencia que planteó.

"SEGUNDA.—«EL EXTRABAJADOR», en uso de la voz manifiesta haber sido contratado por «LA COMISIÓN» y que el último puesto que desempeñó lo fue el de AUXILIAR ESPECIALIZADO adscrito a Zona de Distribución en Culiacán, Sinaloa.’

"Entonces, se estima que fue ilegal lo resuelto por el juzgador de amparo.

"Es así, porque, se insiste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, pormenorizó que la posibilidad que se prevé en el numeral en cita para que el accionante elija la Junta por razón de territorio, conforme a: 1. el lugar del domicilio del trabajador; 2. el de la celebración del contrato; o 3. aquel en que prestó sus servicios,



en el entendido de que si fueron varios, podrá ser el de cualquiera de ellos; no debía entenderse como cualquier lugar en que se ubicara alguna oficina o instalación de la Comisión Federal de Electricidad que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado.

"Ello, porque debe velarse por la pronta administración de justicia, y evitar que se litigue un asunto ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que no tenga relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales, así como el desplazamiento de empleados y el lugar fuera de aquel en que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores

"De tal manera que, si sobre el tópico la Comisión quejosa estimó violados sus derechos fundamentales porque la responsable –Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje– insistió en su competencia, no obstante tener por demostrado que la relación laboral entre las partes se llevó a cabo en la Comisión Federal de Electricidad en la zona de Culiacán, Sinaloa, de la Gerencia de Distribución Noreste de la Comisión Federal de Electricidad, ubicada en Ángel Flores 887 Pte., Colonia Centro, C.P. 80000, en Culiacán, Sinaloa, como se anticipó, dichos argumentos debieron ser calificados como fundados y suficientes para conceder el amparo.

"Asimismo, es evidente que la ejecución y cumplimiento del laudo, en caso de que éste resulte condenatorio del cumplimiento de las obligaciones laborales, será en dicha jurisdicción (Culiacán, Sinaloa).

"Además, atendiendo al lugar de trabajo, se actualiza la presunción de que en éste es donde la empleadora conserva la documentación concerniente al vínculo contractual que dio lugar a la contienda y, por ende, resulta jurídicamente lógico que al ventilarse el juicio en dicho territorio (Culiacán, Sinaloa), se evitará el traslado de personal durante el procedimiento fuera de éste.

"Aunado a lo anterior, cabe señalar que de la copia simple de la credencial para votar del trabajador ***** que obra en los autos, se advierte que el mismo tiene su domicilio en Culiacán, Sinaloa, ubicado en: *****.



"Siendo patente que aun cuando las oficinas de la Ciudad de México de la Comisión Federal de Electricidad***** sean las principales o generales, nada tienen que ver con el cumplimiento de las obligaciones laborales que contrajeron las partes en dicho Estado.

"En segundo lugar, porque este Tribunal Colegiado considera que también fue ilegal lo considerado por el juzgador de amparo en el sentido de que de las constancias de autos, se desprendía la existencia de dos codemandados, y respecto de uno de ellos (sindicato), no existía duda en cuanto a la competencia de la Junta para conocer del juicio, pues se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la legislación laboral, al existir una imposibilidad de la responsable de dividir la contienda de la causa, por lo que debía seguir conociendo de la contienda laboral.

"Ello es así, porque aun cuando la parte actora demandó al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, lo cierto es que ello es insuficiente para fincar la competencia a una Junta laboral en esta Ciudad de México, pues, como lo refiere la Comisión recurrente, y como lo hizo valer en los conceptos de violación de la demanda de amparo indirecto que dio origen al juicio de amparo indirecto que se analiza, el sindicato demandado tiene domicilios adicionales en cualquier lugar, por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México.

"Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana. (los transcribe)

"Estatuto que al estar disponible en la página *web* del citado sindicato demandado, constituye un hecho notorio y no es objeto de prueba

"Apoya a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia (cita datos de localización), de rubro: 'CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. CUANDO SE ENCUENTRAN PUBLICADAS EN MEDIOS DE CONSULTA ELECTRÓNICA TIENEN EL CARÁCTER DE HECHOS NOTORIOS Y NO SON OBJETO DE PRUEBA.' (la transcribe y cita precedentes)



"Máxime, que como también figura como demandada la Comisión Federal de Electricidad, lo que implica la existencia de una pluralidad de demandados.

"Tópico, respecto del cual, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal en el País, en la jurisprudencia 2a./J. 7/95, precisó que para definir la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por razón de territorio, el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo dispone que el actor puede elegir promover su demanda, entre la Junta del lugar de prestación de servicios, la del lugar de celebración del contrato y la del domicilio del demandado; en este último supuesto, la regla legal es únicamente aplicable cuando el juicio se endereza en contra de un solo demandado o cuando siendo varios los sujetos de la parte demandada, todos ellos tienen su domicilio en una misma jurisdicción territorial, pero siendo otras las circunstancias, el conflicto competencial debe resolverse atendiendo a los otros supuestos previstos por la norma.

"Criterio identificable en (cita datos de localización), que dice:

"COMPETENCIA LABORAL PLURALIDAD DE DEMANDADOS CON DOMICILIOS EN DIFERENTES JURISDICCIONES TERRITORIALES.' (la transcribe y cita precedentes)

"I) Bajo ese contexto, es que le asiste razón a la Comisión inconforme, pues como ya se dijo, al haber prestado sus servicios la parte actora en la Comisión Federal de Electricidad en la zona de Culiacán, Sinaloa, de la Gerencia de Distribución Noreste de la Comisión Federal de Electricidad, ubicada en Ángel Flores 887 Pte., Colonia Centro, C.P. 80000, en Culiacán, Sinaloa, es inconcuso que la competencia para conocer de la contienda laboral es la Junta Especial Número ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje (con residencia en Culiacán, Sinaloa), por razón de territorio.

"De ahí que la sentencia recurrida resulte ilegal y lo procedente sea revocar la misma, atento a las consideraciones predeterminadas en la presente determinación.

"III. Decisión del Tribunal



"En esas condiciones, al ser fundados los conceptos de violación expuestos, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional solicitada, para el efecto de que la autoridad responsable: ...

"II) Deje insubsistente la resolución incidental de seis de junio de dos mil veintidós.

"III) Dikte otra, en la que considere que la competencia para conocer de la contienda laboral, es la Junta Especial Número ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje (con residencia en Culiacán, Sinaloa), por razón de territorio.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 73, 74, 80, 81, fracción I, inciso e), 93, 184 y 188 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"PRIMERO.—En la materia de la revisión se revoca la sentencia de once de julio de dos mil veintidós, dictada por el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto *****.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la Comisión Federal de Electricidad, contra la resolución incidental de once de julio de dos mil veintidós, dictada por la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expediente laboral *****."

V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

17. Este Pleno Regional considera que existe la contradicción de criterios, por las razones siguientes.

18. En principio, debe precisarse que la finalidad de resolver la contradicción de criterios radica en su unificación a fin de procurar seguridad jurídica, por esa razón para determinar si existe o no la divergencia de criterios deben examinarse los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto, los respectivos razonamientos tomaron decisiones distintas y discrepantes, aunque no necesariamente opuestas.



19. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para la existencia de una contradicción de criterios basta identificar alguna discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista o no identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

20. De esa manera, la existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, sino que, es suficiente que los criterios jurídicos se opongan; no obstante, esa variación o diferencia no debe ser determinante para la solución del problema jurídico, es decir, la diferencia fáctica debe versar sobre aspectos meramente secundarios o accidentales que no modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

21. Lo anterior así se desprende del criterio emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentado en la tesis P./J. 72/2010, publicada en la página 7 del Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto de 2010 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, del rubro y texto siguientes:

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



la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

22. Así también, de la diversa tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inscrita en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, de marzo de dos mil diez, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que es como sigue:



"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."

23. En ese orden de ideas, si la contradicción de criterios tiene como propósito su unificación y el problema radica no en los resultados, sino en los procesos de interpretación adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes; entonces, para la existencia de una contradicción es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto algún problema jurídico en el ejercicio de su arbitrio judicial, a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en esos ejercicios interpretativos exista, al menos, un tramo de razonamiento en el que la interpretación se materialice 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 el diferendo pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.



24. En otras palabras, para la existencia de una contradicción de tesis se requiere que los órganos jurisdiccionales contendientes: **i.** hayan realizado ejercicios interpretativos; **ii.** sobre el mismo problema jurídico y en virtud de ellos hayan llegado a soluciones contrarias; y **iii.** tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

25. Con base en lo anterior, este Pleno Regional considera que se actualiza el primer supuesto **–i.** hayan realizado ejercicios interpretativos–, en razón de que cada uno de los tribunales contendientes, al resolver los recursos de revisión se pronunciaron en cuanto a la problemática relativa a determinar la competencia o no, por razón de territorio, de la Junta Especial ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje en la Ciudad de México, respecto de procesos laborales en los que figuran como demandados, tanto la Comisión Federal de Electricidad, como el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, para lo cual ejercieron su arbitrio judicial.

26. De igual forma, se surte el segundo de los supuestos **–ii.** sobre el mismo problema jurídico y en virtud de ellos hayan llegado a soluciones contrarias–, en tanto que, el punto central sobre el que divergieron radica sobre la competencia, por razón de territorio, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se demanda, además de la Comisión Federal de Electricidad, al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

27. Lo anterior es así, toda vez que de las sentencias dictadas en los amparos en revisión RT. 23/2022 y RT. 51/2022, de los índices respectivamente, del Décimo Sexto y Décimo Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se advierte que sustancialmente coincidieron en revocar la sentencia recurrida y concedieron el amparo, en razón de que no compartieron la decisión del Juez de amparo de considerar que la competencia para conocer de las demandas laborales se surtía a favor de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, al encontrarse como demandado el Sindicato Único de Electricistas de la República Mexicana.

28. Para ello, se apoyaron en lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 380/2019, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.), del rubro: "COMPETENCIA



POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.", en la que ese Alto Tribunal interpretó el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, que regula la competencia por territorio de las autoridades laborales (Juntas de Conciliación y Arbitraje) y determinó que, para definir la competencia, por razón de territorio, cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad, debe considerarse el domicilio del centro de trabajo en el que el actor prestó servicio.

29. De lo anterior, acotaron, aun cuando también fue demandado el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, que tiene su domicilio en la Ciudad de México, en razón de que advirtieron en cada asunto concreto, que quedó demostrado que el trabajador demandante laboraba en la zona de Culiacán, Sinaloa.

30. Partieron de esa premisa para presumir que en ese lugar era donde la empleadora conservaba la documentación concerniente al vínculo contractual que dio lugar a la contienda; y, por ende, resultaba jurídicamente lógico que al ventilarse el juicio en dicho territorio (Culiacán, Sinaloa), se evitaría el traslado de personal durante el procedimiento fuera de éste.

31. Así, coincidieron que, aun cuando la parte actora demandó al ***** , era insuficiente para fincar la competencia a una Junta laboral en la Ciudad de México, pues, como lo refería la Comisión recurrente y, acorde a los estatutos del sindicato demandado, tiene domicilios adicionales en cualquier lugar de la República Mexicana.

32. Por lo anterior, tanto el Décimo Sexto como el Décimo Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito, coincidieron en que aun cuando la parte actora demandó al ***** , lo cierto era que resultaba insuficiente para fincar la competencia a una Junta laboral en la Ciudad de México, pues éste cuenta con domicilios en diversas partes de la República Mexicana, aunado a que también figuraba como demandada la Comisión Federal de Electricidad, lo que implicaba la existencia de una pluralidad de demandados.



33. Conforme a ello, los tribunales coincidieron que asistía razón a la recurrente quejosa, por lo que revocaron la sentencia recurrida y concedieron el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados por la Comisión Federal de Electricidad.

34. Contrariamente a esos criterios, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión RT. 58/2022, confirmó la sentencia recurrida que negó el amparo solicitado, en la que el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo de la Ciudad de México consideró que la competencia debía surtirse en favor de la Junta laboral, con residencia en la Ciudad de México.

35. Ello, porque consideró que eran infundados los agravios formulados por la recurrente en los que se planteaba que la sentencia recurrida afectaba el patrimonio de la parte quejosa y que se soslayó el hecho de que el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana cuenta con varios domicilios en la República Mexicana y no solamente en la Ciudad de México.

36. Lo anterior, porque consideró que la recurrente partía de una premisa equivocada, en razón de que la determinación del Juez de Distrito, por su naturaleza, no puede producir alguna afectación económica en perjuicio de la inconstitucional, porque no entraña condena alguna.

37. Además, estableció que no asistía razón al recurrente cuando aseveraba que conforme a los artículos 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, cuenta con domicilio en diversas partes de la República Mexicana y no sólo en la Ciudad de México; además que en autos quedaba corroborado que laboraba en Culiacán, Sinaloa.

38. A lo cual, el tribunal estableció que era correcto lo establecido en la sentencia recurrida, en el sentido de que para determinar la competencia por razón de territorio, sólo debía atenderse al hecho de que el actor ejerció su acción contra el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, el cual tiene su domicilio en la Ciudad de México y, por ello, se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 700, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.



39. Por ello, el tribunal anotó que resultaba intrascendente que la Sección ***** del Sindicato de referencia, tuviera o no facultades de representación, porque en el caso, únicamente se atendió a la manifestación vertida por el demandante, en el sentido de que su acción la enderezaba contra el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, sin que hubiere quedado demostrado que esa forma de decidir el asunto, se encuentre equivocada, por lo que demeritó el agravio referido.

40. Por lo anterior, consideró que era inaplicable la jurisprudencia 2a/J. 10/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS."; en la que si bien se determinó que para establecer la competencia por razón de territorio, cuando un trabajador demanda a la Comisión Federal de Electricidad, se debe considerar el lugar en el que prestó su servicio; sin embargo, en el asunto concreto no tenía aplicación, porque se basó en supuestos distintos a los que dieron origen al recurso de revisión, pues en la ejecutoria no se analizó lo relativo a la existencia de un codemandado diverso, como en el caso era el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana; respecto del cual, existe una regla específica de competencia contenida en la fracción VI del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo que dispone que, cuando se demanda a un sindicato, la norma es clara en señalar que será competente la autoridad en que se ubique su domicilio.

41. Agregó que para establecer la competencia por razón de territorio, no se podía atender a la obligación que, en su caso, correspondiera al sindicato demandado, respecto de las prestaciones reclamadas, pues atendía a una cuestión de fondo que era atribución de la autoridad jurisdiccional, esto es, se resolvería la controversia al declarar la improcedencia de las prestaciones reclamadas al sindicato demandado; con lo que se coartaría al actor la oportunidad de demostrar en juicio la procedencia de su acción.

42. Así, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito expresó que el actor asumió la jurisdicción en la Ciudad de México



conforme lo previsto en la citada fracción VI del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo y que, al tratarse de una pluralidad de demandados, no era posible dividir la continencia de la causa, por lo que debía seguir conociendo del juicio la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en la Ciudad de México.

43. Conforme a la relatoría realizada, se colma el supuesto contemplado como inciso **ii**, ya que los tribunales examinaron un problema jurídico consistente en determinar la competencia, por razón de territorio, de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el trabajador demanda tanto a la Comisión Federal de Electricidad, como al Sindicato Único de Trabajadores de la República Mexicana.

44. Y, sobre ello, tanto el Décimo Sexto y el Décimo Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, consideraron esencialmente la competencia por razón de territorio en favor de la Junta Especial Treinta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Culiacán Sinaloa, para conocer del asunto, al haberse demandado a la Comisión Federal de Electricidad, en tanto que el centro de trabajo en el que los operarios prestaron su servicio, estaba ubicado en Culiacán, Sinaloa, con apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.), ya citada.

45. Dichos tribunales refirieron que la anterior decisión prevalecía, aun cuando la parte actora hubiere demandado al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, lo que era insuficiente para fincar la competencia a favor de una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, pues como lo refirió la Comisión quejosa y recurrente, el sindicato demandado tiene domicilios adicionales en cualquier lugar; por tanto, no es el único establecido en la Ciudad de México, lo que se corroboraba conforme a lo dispuesto en los numerales 5, 10, 127 y 128 del Estatuto Orgánico del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, el cual aparece en la página *web* del citado sindicato.

46. En contraparte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que se surtía la competencia, por razón de territorio, en favor de la Junta Especial «Número» Cinco de la Federal de Conciliación y



Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, para conocer del asunto, en razón de que, si bien, en el juicio laboral de origen se demandaba a la Comisión Federal de Electricidad respecto de la que se surtía la competencia para la Junta Federal, con residencia en el centro de labores, acorde lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo cierto es que también se demandó al Sindicato Único de Electricistas de la República Mexicana, que tiene su domicilio en la Ciudad de México, por lo que debía conocer la Junta con residencia en esta última ciudad, conforme lo prevé la fracción VI del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo a que no se podía dividir la continencia de la causa, con la finalidad de evitar que se dictaran resoluciones contradictorias.

47. Así, la existencia de la contradicción se actualiza, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean al tema jurídico a dilucidar no hubieran sido exactamente iguales, pues como se aprecia, existió discrepancia en cuanto a qué Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje debe conocer del juicio laboral cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad y al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, advirtiéndose que los Tribunales Colegiados contendientes adoptaron criterios jurídicos discrepantes, con lo que se satisface el requisito señalado como **iii** previamente, por lo que se concluye que sí existe contradicción.

48. VI. Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se exponen.

49. Como se advierte, el conflicto entre los tribunales contendientes conlleva definir qué Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje debe conocer de una demanda laboral cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad y al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

50. Al respecto, el título catorce, intitulado Derecho procesal del trabajo, en su capítulo III, denominado Competencias, prevé en su artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, las reglas de competencia por razón de territorio, norma que sirvió de base a los tribunales para emitir los criterios contendientes, el cual señala:



"Artículo 700. La competencia por razón del territorio se rige por las normas siguientes:

"I. (Se deroga)

"II. En los conflictos individuales, el actor puede escoger entre:

"a) La Junta del lugar de celebración del contrato.

"b) La Junta del domicilio del demandado.

"c) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta del último de ellos.

"III. En los conflictos colectivos de jurisdicción federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del artículo 606 de esta ley; en los conflictos colectivos de jurisdicción local, la del lugar en que esté ubicada la empresa o establecimiento;

"IV. Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, la Junta del lugar donde se hizo;

"V. En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, la Junta del domicilio del demandado; y

"VI. Cuando el demandado sea un sindicato, la Junta del domicilio del mismo."

51. De cuyo contenido y, por ser trascendente para la presente contradicción, se destaca lo anotado en la fracción II de la que se obtiene la regla de competencia por territorio cuando se trata de conflictos individuales, en los que el actor puede escoger entre la Junta del lugar de celebración del contrato, la del domicilio del demandado o la del lugar de prestación de servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta del último de ellos.

52. Sobre este aspecto, ya la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.), que cuando



la demandada sea la Comisión Federal de Electricidad, debe considerarse el domicilio en el que el actor prestó su servicio, para determinar qué Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje debe conocer.

53. Dicho criterio jurisprudencial es localizable en la página 746 del Libro 75, febrero de 2020, Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, del rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS. De acuerdo con el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019), para fijar la competencia por territorio de los tribunales laborales, el actor está facultado para elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la cual presentar su demanda, pudiendo optar entre la del lugar de la celebración del contrato, la del domicilio del demandado, o bien, la de la prestación de los servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la del último de ellos. En ese sentido, para determinar si se actualiza la competencia territorial de las autoridades laborales cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad con base en su domicilio, debe precisarse si éste corresponde al centro de trabajo en el que el actor prestó sus servicios, sin que pueda interpretarse como tal el lugar en que se ubique cualquier oficina o instalación de la demandada que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado, pues esa interpretación llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligar a las partes a litigar ante un tribunal laboral que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones de trabajo."

54. Sin embargo, como quedó precisado en el apartado que antecede, la discrepancia entre los Tribunales Colegiados contendientes surgió en razón de que, además de ser demandada la Comisión Federal de Electricidad, también figura con tal calidad el Sindicato Único de los Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

55. Por esa razón, aunado a la regla de competencia por territorio prevista en la fracción II del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, también debe



atenderse a la diversa establecida en la fracción VI, en la que el legislador previó que cuando el demandado sea un sindicato, será competente la Junta de su domicilio.

56. En torno a este aspecto, es conveniente traer a contexto, las consideraciones que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 157/2006-SS, relacionadas con el domicilio al que debe atenderse para fincar la competencia que son:

"SEXTO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala que deriva de las siguientes consideraciones:

"En primer lugar, debe tenerse en cuenta lo que establecen los artículos 33 y 34 del Código Civil Federal, así como los artículos 1o., 2o., 3o. y cuarto transitorio de (sic) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Artículo 33. Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

"(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1974)

"Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera.

"Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.'

"Artículo 34. Se tiene derecho de designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.'

"Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Artículo 1o. El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta ley establece, y de acuerdo con la



Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos.’

“Artículo 2o. Petróleos Mexicanos, creado por decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.’

“Artículo 3o. Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

“I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

“II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

“III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

“IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

“Las actividades estratégicas que esta ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.



"(Reformado, D.O.F. 12 de enero de 2006)

"Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades mencionadas. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se someterán a discusión, análisis, aprobación y modificación de la Cámara de Diputados los recursos destinados a los proyectos de cogeneración de electricidad que Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas propongan ejecutar, los recursos y esquemas de inversión pública con los que se pretendan llevar a cabo dichas obras, así como la adquisición de los excedentes por parte de las entidades.

"(Adicionado, D.O.F. 12 de enero de 2006)

"Los organismos descritos en el párrafo primero tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta ley.'

"Transitorio

"Cuarto: El domicilio legal de los organismos creados por esta ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso.'

"El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su vigésima primera edición define como domicilio, lo siguiente:

"Domicilio (Del *domicilium*, de *domus*, casa). 1. m. Morada fija y permanente. 2. m. Lugar en que legalmente se considera establecido alguien para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. 3. m. Casa en que alguien habita o se hospeda.'

"Ahora bien, la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis publicada en el Tomo V, página 596 del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, bajo el rubro: 'DOMICILIO.' sostuvo que los elementos principales para determinar el domicilio son: la residencia constante, el



asiento principal de los negocios, unidos a la voluntad de permanecer en el lugar en que se reside.

"Por otra parte, el Pleno de esta Suprema Corte, al emitir la tesis visible en la página 14, del Volumen LXXXVII, Primera Parte del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, bajo el rubro: 'DOMICILIO, DETERMINACIÓN DEL.', consideró que es de suma importancia jurídica determinar el domicilio, porque de él dependen múltiples cuestiones jurídicas, de gran importancia, entre ellas la de constituir el lugar del cumplimiento de las obligaciones y la de definir la competencia de la autoridad judicial, para el conocimiento de las controversias.

"Conforme a las disposiciones del Código Civil Federal, que se transcribieron se tiene que las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración, quienes las tengan fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera.

"Asimismo, establece el citado ordenamiento legal, que las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales y se podrá designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

"Los Tribunales Colegiados al aplicar el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo y fijar la competencia de la autoridad laboral coincidieron en que deben atenderse las reglas que prevé dicho precepto para establecer en materia laboral, la competencia por razón de territorio, y señalaron que el actor está facultado para elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la cual habrá de presentar su demanda, pudiendo optar entre la del lugar de prestación de servicios, la del lugar de celebración del contrato, o bien la que corresponda según la ubicación del domicilio del demandado, al disponer lo siguiente: (lo transcribe)

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis que a continuación se transcriben, ha interpretado el citado artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo y sostenido que conforme a los lineamientos legales



destacados, la sola elección del accionante determina la competencia territorial, destacando además que las normas que rigen la distribución de competencias en los juicios laborales, son de orden público y de observancia obligatoria, de acuerdo también con el artículo 686 de la ley de la materia, que prevé la sustanciación y decisión del procedimiento laboral en los términos precisados por la propia ley.

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo III, febrero de 1996

"Tesis: 2a. XI/96

"Página: 264

"COMPETENCIA LABORAL POR TERRITORIO. ES DE ORDEN PÚBLICO, IRRENUNCIABLE Y DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA (ARTÍCULO 700, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO). La disposición anterior establece las reglas que deben atenderse para fijar la competencia en razón del territorio; así, faculta al actor que promueve ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para elegir a cuál de ellas dirigir su demanda, pudiendo optar entre las siguientes: la Junta del lugar de prestación de servicios (si se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de éstos), la del lugar de celebración del contrato o la del domicilio del demandado. De lo anterior se infiere que la sola elección del accionante determina la competencia territorial, conforme a los lineamientos legales destacados, de tal manera que aun cuando en el contrato de trabajo se hubiera pactado someter cualquier controversia a los tribunales de un determinado Estado, la estipulación relativa no producirá efecto legal por implicar renuncia de derechos consignados en las normas de trabajo, en términos del artículo 5o., fracción XIII, del propio ordenamiento y dado que las normas que rigen la distribución de competencias en los juicios laborales, son de orden público y de observancia obligatoria, de acuerdo también con el artículo 686 de la ley de la materia, que prevé la sustanciación y decisión del procedimiento laboral en los términos precisados por la propia ley.'

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala



"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo I, mayo de 1995

"Tesis: 2a./J. 7/95

"Página: 190

"COMPETENCIA LABORAL PLURALIDAD DE DEMANDADOS CON DOMICILIOS EN DIFERENTES JURISDICCIONES TERRITORIALES. Para definir la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por razón de territorio, el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo dispone que el actor puede elegir promover su demanda, entre la Junta del lugar de prestación de servicios, la del lugar de celebración del contrato y la del domicilio del demandado; en este último supuesto, la regla legal es únicamente aplicable cuando el juicio se endereza en contra de un solo demandado o cuando siendo varios los sujetos de la parte demandada, todos ellos tienen su domicilio en una misma jurisdicción territorial, pues siendo otras las circunstancias, el conflicto competencial debe resolverse atendiendo a los otros supuestos previstos por la norma.'

"Ahora bien, la discrepancia de los criterios denunciados radicó en que para un órgano colegiado no se podía fincar la competencia por razón de domicilio de los demandados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en Poza Rica, Veracruz, porque conforme a la ley orgánica que los rige, su domicilio se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal, en cambio, el otro tribunal sostuvo que si bien es cierto que desde el punto de vista administrativo tanto el organismo público descentralizado del Gobierno Federal denominado Petróleos Mexicanos como su subsidiaria Pemex-Refinación, tienen su domicilio oficial y sede central en la Ciudad de México, Distrito Federal, también lo es que en el interior de la República cuentan con un sinnúmero de oficinas, instalaciones o establecimientos cuya ubicación puede dotar de competencia a las distintas Juntas Federales que existen en el territorio nacional.

"Esta Segunda Sala coincide con la última postura y considera que si bien la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en sus artículos 2o. y cuarto transitorio establece como domicilio para Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios Pemex Exploración y Producción y Pemex-Refinación, la Ciudad de México, Distrito Federal, es de pleno conocimiento que para llevar a cabo el objeto para el que fueron creados dichos organismos, tienen centros



de trabajo y oficinas en determinadas entidades de la República Mexicana y necesariamente cuentan con un domicilio, que bien puede ser convencional.

"En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 2o. de la ley orgánica que quedó transcrito, Petróleos Mexicanos tiene por objeto, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

"Por otra parte, de acuerdo con la fracción I del artículo 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Pemex-Exploración y Producción, tiene por objeto la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización y conforme a la fracción II del citado precepto, el objeto para Pemex-Refinación, son los procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

"Es un hecho notorio que en algunos Estados de la República y con la finalidad de llevar a cabo el objeto de la extracción, explotación e industrialización del petróleo o de otros hidrocarburos, Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias cuentan con elementos materiales y humanos, por lo que necesariamente tienen un domicilio para hacer frente a las obligaciones inherentes a sus actividades y como tal puede ser considerado.

"Tienen aplicación por mayoría de razón y en lo conducente en cuanto al domicilio y obligaciones que se fincan a Petróleos Mexicanos, las tesis 3a./J. 27 10/89 y 3a. XL/93 de la otrora Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 396 y 11, Tomo III, Primera Parte, enero a junio de mil novecientos ochenta y nueve, y Tomo XII del mes de julio de mil novecientos noventa y tres respectivamente, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que textualmente dicen:

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS. ES COMPETENTE EL JUEZ DEL LUGAR DONDE LA EMPRESA DEMANDADA



TENGA ESTABLECIDA SUCURSAL O AGENCIA, CUANDO EL RIESGO SE PRODUCE EN DICHO LUGAR. El artículo 33, párrafo tercero, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone que «las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración. Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radique la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.» El citado precepto legal debe interpretarse en el sentido de que las personas morales, a través de la matriz o por conducto de sus sucursales o agencias, pueden legalmente contraer obligaciones, por lo que cuando la obligación tiene su origen en un hecho jurídico que se produzca dentro del área en donde realice sus actividades la sucursal o agencia de una persona moral, es la sucursal o agencia la que debe cumplirla, sin que pueda aducirse que la sucursal no podía contraer la obligación por la circunstancia de carecer de autorización expresa de la matriz para contraerla. En consecuencia, si en los lugares por donde transitan los vehículos de una empresa existen sucursales o agencias de ella, debe entenderse que lo hacen por cuenta y riesgo y bajo la responsabilidad no sólo de la matriz, sino también de esa sucursal o agencia y por tal motivo, a través de estas últimas, dicha empresa contrae la obligación al pago de la responsabilidad civil objetiva por el uso de vehículos de combustión interna, si con ese motivo se causa algún daño. Por ende, para lo relativo al cumplimiento de la referida responsabilidad, es domicilio legal de la empresa respectiva, el lugar en donde tenga establecidas sucursales o agencias, cuando el riesgo se produce en donde estas últimas operen, aun cuando según su escritura social tenga su domicilio legal en un lugar distinto y con independencia del lugar en que se encuentre establecida su administración.'

"COMPETENCIA EN UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA ATRIBUIDA A PETRÓLEOS MEXICANOS CON MOTIVO DE LOS DAÑOS QUE OCACIONEN SUS PRODUCTOS. CORRESPONDE AL JUEZ FEDERAL DEL LUGAR DONDE TENGA ESTABLECIDA SUCURSAL O AGENCIA, CUANDO EL SINIESTRO SE PRODUCE EN DICHO LUGAR. El artículo 33, párrafo tercero del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone: «Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración. Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radique la casa matriz, tendrán su domicilio



en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales». El citado precepto legal debe interpretarse en el sentido de que las personas morales, a través de la matriz o por conducto de sus sucursales o agencias, pueden legalmente contraer obligaciones, por lo que cuando la obligación tiene su origen en un hecho jurídico que se produzca dentro del área en donde realice sus actividades la sucursal o agencia de una persona moral, es la sucursal o agencia la que debe cumplirla, sin que pueda aducirse que no podría contraer la obligación, por carecer de autorización expresa de la matriz para ese efecto. En consecuencia, si en los lugares donde la empresa Petróleos Mexicanos tiene o distribuye sus productos, existen sucursales o agencias de ella, debe entenderse que tales productos se encuentran ahí por cuenta y riesgo y bajo la responsabilidad no sólo de la matriz, sino también de esa sucursal o agencia, y por ello, a través de estas últimas la empresa contrae la obligación al pago de la responsabilidad civil objetiva, si con motivo de tales productos se produce algún daño. Por ende, para lo relativo al cumplimiento de la referida responsabilidad, es domicilio legal de Petróleos Mexicanos, el lugar donde tenga establecidas sucursal o agencia, cuando el siniestro se produce en donde estas últimas operen, aun cuando según lo establecido por la ley orgánica que rige a ese organismo público descentralizado, tenga su domicilio en esta Ciudad de México.'

"Por otra parte, el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo señala que la Junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades de competencia federal y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

"El párrafo tercero del citado artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo permite el establecimiento de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital de la República, al establecer lo siguiente:

"Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen



jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.'

"La adición del tercer párrafo del artículo 606 transcrito que se dio con motivo de la reforma publicada el dos de julio de mil novecientos setenta y seis, obedeció a la necesidad de aproximar la administración de la justicia laboral a los lugares donde se susciten los conflictos, fue así como la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados, expuso: 'Es conveniente, a juicio de la Comisión Dictaminadora, insistir en la jurisdicción federal única, y la creación de Juntas Federales en cada una de las entidades federativas, para asegurar una impartición de la justicia laboral, libre de presiones ajenas al interés obrero, con criterios uniformes, y más expedita...'. Por su parte, la Comisión de la Cámara de Senadores hizo suyo el pensamiento de la legisladora para insistir en la jurisdicción federal única y la creación de Juntas Federales en todas las entidades federativas lo que aseguraría un imperativo de justicia laboral libre de presiones ajenas al interés obrero con criterios uniformes y más expeditos.

"Por otro lado, con el establecimiento de Juntas Especiales Federales de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital, con sus funciones plasmadas en la ley se evita el desplazamiento de los trabajadores, patrones y litigantes a la Ciudad de México y en gran medida se ayuda a descentralizar la carga de trabajo que se concentra en la urbe.

"Ahora bien, ya quedó determinado que el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo faculta al actor que promueve ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para elegir a cuál de ellas dirigir su demanda, pudiendo optar entre la Junta del lugar de prestación de servicios (si se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de éstos), la del lugar de celebración del contrato o la del domicilio del demandado.

"Por cuanto hace al último supuesto y que es el relativo a fijar la competencia de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje atendiendo al



domicilio del demandado, si bien no especifica el invocado precepto legal, sí se refiere al domicilio legal, convencional o de aquel en el que se desempeñó el trabajador, cuando Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios figuren como demandados en el juicio y cuenten con oficinas, instalaciones o establecimientos en determinada entidad del país, como principal asiento de sus actividades y cuya ubicación se encuentre dentro de la jurisdicción de la Junta instalada de conformidad con la clasificación de la rama de la industria y de la actividad de competencia federal, puede válidamente considerarse dicho domicilio para dotar de competencia a las distintas Juntas Federales que existen en el territorio nacional, con independencia del que se establece en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, ubicado en la Ciudad de México, Distrito Federal, pues atender de manera exclusiva este domicilio para efectos de fijar la competencia, coartaría la facultad que tiene el trabajador de elegir la Junta ante la cual puede presentar su demanda."

57. Esas consideraciones dieron origen a la tesis jurisprudencial 2a./J. 161/2006 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 196 del Tomo XXIV, diciembre de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIENTEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE. El artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo establece las reglas a que debe atenderse para fijar la competencia por territorio y faculta al actor que promueve ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje para elegir aquella a la que deberá dirigir su demanda, pudiendo optar por: a) La del lugar de prestación de servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de ellos; b) La del lugar de celebración del contrato; y, c) La del domicilio del demandado; respecto de este último supuesto, cuando Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios figuren como demandados en un juicio y cuenten con oficinas, instalaciones o establecimientos en determinada entidad del país, como asiento de sus actividades, y su domicilio esté dentro de la jurisdicción de



la Junta correspondiente, para fijar la competencia puede válidamente tomarse en consideración el domicilio que tengan en la entidad, independientemente del establecido en la Ciudad de México, conforme a los artículos 2o. y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, pues atender exclusivamente a este domicilio para fijar la competencia, coartaría la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual puede presentar su demanda."

58. De las consideraciones y tesis transcritas se advierte que ese Alto Tribunal, en esencia, estableció que:

59. De acuerdo con los artículos 33 y 34 del Código Civil Federal, las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración, quienes la tengan fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera.

60. Los preceptos referidos establecen que las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en dichos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales, pudiendo designar *un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.*

61. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece en sus artículos 2o. y cuarto transitorio como domicilio para Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios Pemex Exploración y Producción y Pemex-Refinación, la Ciudad de México; no obstante, es de conocimiento público que para llevar a cabo el objeto para el que fueron creados dichos organismos, cuentan con centros de trabajo y oficinas en determinadas entidades de la República Mexicana y, necesariamente, cuentan con un domicilio que bien puede ser convencional.

62. En ese sentido, **es un hecho notorio que en algunas entidades de la República Mexicana y con la finalidad de llevar a cabo el objeto** de la extracción, explotación e industrialización del petróleo o de otros hidrocarburos, Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias **cuentan con elementos materiales y**



humanos, por lo que necesariamente tienen un domicilio para hacer frente a las obligaciones inherentes a sus actividades.

63.• A lo anterior se suma el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo, el cual permite el establecimiento de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en todas las entidades federativas, **lo que obedeció a la necesidad de aproximar la administración de la justicia laboral a los lugares donde se suscitaran los conflictos**, lo que evitaría el desplazamiento de los trabajadores, patrones y litigantes a la Ciudad de México, así como la descentralización de la carga de trabajo.

64.• Por su parte, el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo faculta al actor a elegir a cuál Junta de Conciliación y Arbitraje dirigir su demanda, entre aquella ubicada en el lugar de prestación de servicios (si se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de éstos), la del lugar de celebración del contrato o la del domicilio del demandado.

65.• En este último supuesto, esto es, el relativo a fijar la competencia territorial de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, **en atención al domicilio del demandado, si bien en el precepto legal mencionado no se especifica si se refiere al domicilio legal, convencional o aquel en el que se desempeñó el trabajador, cuando** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios **figuren como demandados en el juicio laboral y cuenten con oficinas, instalaciones o establecimientos en determinada entidad del país, como principal asiento de sus actividades, siempre que su ubicación esté dentro de la jurisdicción de la Junta instalada**, de conformidad con la clasificación de la rama de la industria y de la actividad de competencia federal, **es válido considerar dicho domicilio para dotar de competencia a las distintas Juntas Especiales del fuero federal que existen en el territorio nacional, independientemente del que se establece en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, ubicado en la Ciudad de México, pues atender de manera exclusiva a este último domicilio para efectos de fijar la competencia, coartaría la facultad que tiene el trabajador de elegir la Junta ante la cual puede presentar su demanda.**

66.• Máxime que con el establecimiento de las Juntas Especiales Federales de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital del país, se evita el desplazamiento de



los trabajadores, patrones y litigantes a la Ciudad de México y en gran medida se ayuda a descentralizar la carga de trabajo que se concentra en la urbe.

67. Ahora bien, lo anterior resulta trascendente para la resolución del presente asunto, porque la fracción VI del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo adolece del mismo vicio que la fracción II, esto es, no se define qué se debe entender por domicilio del demandado, para efectos de establecer la competencia por razón de territorio.

68. De ahí que, se debe tomar en consideración lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que puede ser aquel en el que el organismo demandado cuente con un asiento de negocios.

69. En relación con lo anterior, constituye un hecho notorio, el Estatuto del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, al encontrarse publicados en su página oficial localizable con la dirección <https://www.suterm.mx/archivos/est2019t.pdf>.

70. Ello, con apoyo en la tesis jurisprudencial 2a./J. 130/2018 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registrada en la página del Libro 62, enero de 2019, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que es como sigue:

"CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. CUANDO SE ENCUENTRAN PUBLICADAS EN MEDIOS DE CONSULTA ELECTRÓNICA TIENEN EL CARÁCTER DE HECHOS NOTORIOS Y NO SON OBJETO DE PRUEBA. Un hecho notorio es cualquier acontecimiento del dominio público, conocido por todos o casi todos los miembros de un sector de la sociedad, que no genera duda o discusión por tratarse de un dato u opinión incontrovertible, de suerte que la norma exime de su prueba en el momento en que se pronuncie la decisión judicial; por su parte, los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 70, fracción XVI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que el acceso a la información es un derecho fundamental que debe garantizarse y que, dentro de éste, se encuentra el deber de los sujetos



obligados de hacer públicas las condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales con su personal de base o de confianza; en consecuencia, si éstas están disponibles en la página *web* del demandado, en su doble calidad de patrón y de sujeto obligado por la ley mencionada, aquéllas constituyen un hecho notorio y no son objeto de prueba, aun cuando no se hayan exhibido en juicio; sin perjuicio de que las partes puedan aportar pruebas para objetar su validez total o parcial."

71. Del referido estatuto se destacan por su trascendencia para el presente asunto, los artículos 2, 5 y 10 que prevén:

"ARTÍCULO 2. El objeto del Sindicato es el estudio, mejoramiento, fomento y defensa de sus derechos e intereses conforme a los Principios, Programa, Táctica de Lucha, Derechos y Obligaciones tanto de sus estructuras como de sus asociados, establecidos en estos Estatutos."

"ARTÍCULO 5. El domicilio legal del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, se encuentra ubicado en la Ciudad de México, sin menoscabo de que el Comité Ejecutivo Nacional pueda establecer domicilios adicionales en cualquier lugar de la República Mexicana."

"ARTÍCULO 10. El Sindicato se organiza en secciones y delegaciones, integradas por Asociados, mismas que estarán en función de lo dispuesto por estos Estatutos, los objetivos del Sindicato, la ubicación geográfica y el número de trabajadores que las integren; lo anterior, mediante unidades técnicas industriales de servicios administrativos en donde prestan sus servicios."

72. De cuyo tenor, se observa que, si bien el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana tiene su domicilio legal ubicado en la Ciudad de México; lo cierto es que también puede establecer domicilios adicionales en cualquier lugar de la República.

73. También se advierte que para su organización contará con secciones y delegaciones, de lo que resulta un hecho notorio para quienes ahora resuelven que, esas secciones y delegaciones se encuentran establecidas en diversas



entidades de la República al contar con presencia nacional por estar involucrado con las cuestiones de energía eléctrica, por lo que cuenta con domicilios no sólo en su sede central, sino también en varios lugares de la República Mexicana, a través de sus distintas oficinas de representación, secciones y delegaciones, las que, conforme a lo establecido en el artículo 129 de los estatutos, deben estar en contacto permanente con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) que, acorde a lo previsto en el diverso numeral 11 es quien tiene la representación genuina y originaria de todos los trabajadores afiliados al sindicato.

74. Dichos numerales son del texto siguiente:

"ARTÍCULO 11. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN), tendrá la representación genuina y originaria de todos los trabajadores afiliados al SUTERM, pero la ejercerá de forma directa sobre aquellos trabajadores que presten sus servicios en los siguientes centros de trabajo."

"ARTÍCULO 129. Los representantes sindicales de cada sección y delegación, deberán estar en contacto permanente con el CEN y el Coordinador Regional que les corresponda."

75. Conforme a lo anterior, es factible concluir que el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, además de contar con su domicilio legal en la Ciudad de México, también tiene domicilios en las diversas entidades federativas en las que se encuentre establecida una sección o una delegación que lo puede representar al encontrarse en contacto permanente con el Comité Ejecutivo Nacional.

76. Por tanto, cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad y al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana y, éste cuenta con una sección o delegación sindical en el domicilio de la fuente de empleo, es éste el que se debe tomar en consideración para fijar la competencia por razón de territorio.

77. Determinación que guarda relación con los principios rectores de la materia laboral, así como de debido proceso, tutela judicial efectiva y el no



quebrantamiento al principio de mantener la continencia de la causa; máxime, si se toma en consideración que, es en el lugar en el que el trabajador prestó su servicio y en el que la empresa y el sindicato demandados conservan la documentación concerniente al vínculo contractual vinculada a las reclamaciones que se les formulen en el juicio laboral.

78. Ello, en aras de evitar un atraso innecesario en la administración de justicia, pues de lo contrario, se obligaría a las partes a litigar ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales, así como a desplazarse fuera de aquél.

79. Lo cual guarda congruencia precisamente con lo definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 2a./J. 10/2020 (10a.), de rubro "COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.", inserta en párrafos precedentes.

80. En el entendido que, si el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana no cuenta con representación en la jurisdicción del centro de trabajo de la Comisión Federal de Electricidad; entonces, se surtirá la competencia para la Junta Especial de la Federal de Trabajo (sic) con residencia en el domicilio legal del organismo sindical.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en términos del último apartado de esta resolución.

Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, también vía correo electrónico, a la Dirección General



de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, integrado por la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate, así como los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander, siendo ponente la primera de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de Tribunal **Eduardo Alfonso Guerrero Serrano**, que autoriza y da fe.

El siete de marzo de dos mil veintitrés el licenciado Eduardo Alfonso Guerrero Serrano, secretario, con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos personales concernientes a una persona física.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2018 (10a.) y 2a./J. 10/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas y 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas, con números de registro digital: 2019001 y 2021690, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE) Y AL SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ELECTRICISTAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (SUTERM), DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO



DONDE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS, SIEMPRE QUE EL SINDICATO CUENTE CON REPRESENTACIÓN EN ESE LUGAR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la competencia por razón de territorio de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje cuando el trabajador demanda tanto a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), pues mientras dos de ellos consideraron que se surtía en favor de la autoridad con residencia en el domicilio en el que el actor prestó sus servicios, el otro concluyó que era competente la que tuviera su residencia en el domicilio del sindicato demandado.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que en los asuntos en los que la parte trabajadora señala como codemandados a la Comisión Federal de Electricidad y al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, la competencia por razón de territorio debe establecerse en favor de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del domicilio del centro de trabajo, siempre que el sindicato codemandado tenga representación en ese lugar; en el entendido de que de no ser así, será competente la Junta con jurisdicción dentro del domicilio legal del sindicato.

Justificación: El artículo 700, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, establece como regla de competencia por razón de territorio, que cuando se demanda a un sindicato, será competente la Junta que corresponde a su domicilio, sin referir si se trata del legal o del convencional; por tanto, tomando en consideración lo que al respecto ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.), se concluye que puede ser cualquiera en el que el sindicato demandado cuente con representación, esto es, puede ser la sede central, o bien, las oficinas de representación de sus secciones o delegaciones; así, atendiendo a los principios de no división de la contienda de la causa, de tutela judicial efectiva y del debido proceso, cuando



el domicilio del sindicato coincida con el del centro de trabajo en el que el trabajador prestó servicios para la Comisión Federal de Electricidad, será competente por razón de territorio la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del domicilio de la referida empresa; en el entendido que de no ser así, la competencia se surtirá en favor de la autoridad laboral con jurisdicción en el domicilio legal del sindicato, con fundamento en la fracción VI del artículo 700 invocado.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.L.CS. J/4 L (11a.)

Contradicción de criterios 3/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Noveno, Décimo Sexto y Décimo Séptimo, todos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 22 de febrero de 2023. Tres votos de los Magistrados Emilio González Santander, Rosa María Galván Zárate y José Luis Caballero Rodríguez. Ponente: Rosa María Galván Zárate. Secretario: Rodolfo Octavio Moguel Herrera.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 58/2022, el sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 51/2022, y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 23/2022.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 10/2020 (10a.) de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo I, febrero de 2020, página 746, con número de registro digital: 2021690.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. LOS ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y 762, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON INAPLICABLES SUPLETORIAMENTE A LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 9/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER
CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2023. MAYORÍA DE DOS
VOTOS DE LOS MAGISTRADOS EMILIO GONZÁLEZ SANTAN-
DER Y ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE. DISIDENTE: JOSÉ LUIS
CABALLERO RODRÍGUEZ. PONENTE: MAGISTRADA ROSA
MARÍA GALVÁN ZÁRATE. SECRETARIO: JORGE IVÁN ÁVILA
RIVERA.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente al día **veintidós de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios **9/2023**, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

I. ANTECEDENTES

Trámite de la denuncia de contradicción.

1. El **once de agosto de dos mil veintidós** (fojas 10 y 11), el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el mencionado órgano colegiado, al resolver el amparo directo **267/2021** y, el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo **738/2018**.



2. Por acuerdo de **dieciséis de agosto de dos mil veintidós** (fojas 72 a 75), el presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de criterios bajo el número **7/2022**; en el propio proveído, solicitó de los tribunales contendientes que informaran si los criterios continuaban vigentes, sin que hubiese considerado necesario requerir copia certificada de dichas ejecutorias, pues concluyó que una constituía un hecho notorio, al estar publicada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) y, la otra fue remitida por el Magistrado denunciante. Dichos informes se tuvieron por rendidos mediante auto de **veintidós de agosto de dos mil veintidós**, en el sentido de que ambos criterios se encontraban vigentes (foja 86).

3. Mediante proveído de **veinticinco de agosto de dos mil veintidós** (foja 89), se tuvo por recibido el diverso informe rendido por el Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual señaló que en el Alto Tribunal no existía radicada contradicción de criterios alguna, respecto del tema inherente a: *"Determinar si al no prever expresamente la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios un recurso o medio de impugnación contra las notificaciones practicadas por el funcionario respectivo del Tribunal de Arbitraje y Escalafón de esa entidad, resulta aplicable supletoriamente diversa legislación laboral que prevea un recurso o medio de defensa."*

4. El **dieciséis de enero de dos mil veintitrés**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro–Norte y Centro–Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio; motivo por el cual, se ordenó la remisión del presente asunto a este Pleno Regional.

5. Por auto de **dos de febrero de dos mil veintitrés**, la presidencia de este Pleno Regional tuvo por recibido el expediente correspondiente a la contradicción de criterios **7/2022 del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**; asimismo, ordenó radicarlo bajo el expediente **9/2023**; y, turnarlo a la ponencia de la Magistrada Rosa María Galván Zárate, para la elaboración del proyecto respectivo; y,



II. COMPETENCIA

6. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, en términos (sic) los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción II, inciso 4, y 2 del diverso Acuerdo General 108/2022 del propio Pleno, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, de conformidad con lo previsto en 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.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, al resolver el amparo directo **738/2018**.

9. El asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

- Una trabajadora promovió juicio laboral contra el Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán El Grande, Jalisco, en el que ejerció –entre otras– la acción de reinstalación y demás derechos accesorios y autónomos a esa pretensión.



- El mencionado Ayuntamiento dio contestación al escrito inicial de demanda. Sin embargo, ante su incomparecencia a la audiencia de ley, se le tuvo por perdido su derecho para ofrecer pruebas y objetar las de su contraparte.

- El Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco dictó el laudo respectivo, en el que determinó que la trabajadora había sido despedida injustificadamente, por lo que condenó al demandado –entre otras cosas– al pago de los salarios caídos; y, le absolvió de la reinstalación, en virtud de que la accionante ya había sido reincorporada en su empleo, con motivo del ofrecimiento de trabajo realizado por el enjuiciado.

- Inconforme con el laudo de referencia, el Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán El Grande, Jalisco promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, con el expediente **DT. 738/2018**, el cual se resolvió en sesión de **tres de mayo de dos mil diecinueve**, en el sentido de **negar el amparo**.

10. Las consideraciones que sustentó el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, en la ejecutoria correspondiente, son –en lo conducente– las siguientes:

- Que de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Amparo, resultó procedente analizar –de primera instancia– la violación procesal planteada por el ahí quejoso (Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán El Grande, Jalisco), en la cual cuestionó la legalidad de las notificaciones efectuadas en el sumario laboral de origen, entre otras, la relativa a los proveídos de dieciocho de septiembre y veinticuatro de octubre de dos mil trece, mediante las cuales se ordenó comunicarle el diferimiento de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

- Que ello obedeció a que la ley que rigió el acto reclamado, esto es, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no prevé medio (sic) defensa alguno para combatir las; y, a que en la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 849



DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE PREVÉ ESTE RECURSO, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE A LAS LEYES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUERRERO, TAMAULIPAS Y PUEBLA [INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 34/2013 (10a.)],", se estableció que, tratándose de medios de impugnación o recursos, es inaplicable la supletoriedad de leyes.

- Agregó, que en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 357/2012 del índice de la Segunda Sala del Alto Tribunal (de la cual derivó la precitada jurisprudencia), ese órgano colegiado determinó que es improcedente la supletoriedad de leyes en los casos de recursos, en virtud de la facultad que, en términos del artículo 116, fracción VI, de la Carta Magna, les fue conferida a las Legislaturas de las entidades federativas, para expedir las leyes que rigen las relaciones laborales de sus empleados públicos.

- Que, por tanto, si la ley burocrática (se entiende local), no prevé expresa, ni tácitamente recursos o medios de defensa; entonces, no opera la mencionada supletoriedad de leyes, dado que esa institución jurídica no tiene el alcance de crear recursos o medios de defensa que el legislador local –en su facultad legislativa– no tuvo voluntad de establecer y, que en todo caso, dicha supletoriedad sólo puede subsanar ciertas omisiones, mas no crear medios de defensa inexistentes.

- Que la Segunda Sala del Alto Tribunal también señaló que la supletoriedad de leyes en los casos de recursos sólo es posible cuando la ley estatal lo disponga expresamente, dado que de no hacerlo así, se podría colocar a las partes en estado de indefensión, por lo que fijó su postura, en el sentido de que no puede tenerse por instituido un recurso, sino mediante ley que así lo ordene y que esa situación no aconteció en ese caso concreto.

- Que, en ese sentido, si bien el artículo 10 de la ley burocrática local prevé la aplicación de la supletoriedad de diversos principios y legislaciones, entre ellas, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en sus numerales 128, fracción IV y 141, prevé como medio de defensa el incidente de nulidad de notificaciones; empero consideró inaplicable dicho incidente, acorde a lo dispuesto en la referida contradicción de tesis 357/2012.



- Que, aunado a lo anterior, la mencionada Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que para que una actuación judicial fuese susceptible de ser impugnada, no basta que el recurso se encuentre previsto en la legislación aplicable, sino que también debe estar plenamente delimitado qué autoridad será la facultada para resolverlo, dado que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que al no existir recurso alguno en la ley burocrática estatal; entonces, no es jurídicamente posible que su procedencia se base en otra legislación.

- Concluyó, que si bien en la relatada contradicción de tesis 357/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó diversas legislaciones de distintas entidades federativas; lo cierto fue que esas consideraciones constituían lineamientos jurídicos fundamentales en materia de supletoriedad de normas, que –a juicio de ese tribunal– debían ser observados por seguridad jurídica. Y que, por tal motivo, abandonaba el criterio previamente adoptado, a fin de realizar el análisis de fondo de la legalidad de las notificaciones reclamadas.

- Lo anterior, con base en las consideraciones que se reproducen enseguida:

"Análisis de las infracciones procesales.

"Citación personal del absolvente ***** e inexistencia del citatorio previo de la notificación practicada el uno de noviembre del año dos mil trece.

"En una parte del único concepto de violación, se alega que la responsable cometió diversas violaciones procesales, dado que de manera ilegal declaró confeso al absolvente ***** , sin que lo haya notificado conforme al numeral 788 de la Ley Federal del Trabajo, aplicado supletoriamente a la ley burocrática estatal, pues refiere, que debió citarlo personalmente, o bien, por conducto de su apoderado, lo que señala, no ocurrió.

"En otro aspecto, sostiene que le causa agravio la notificación practicada el uno de noviembre del año dos mil trece (se trata de la notificación de los acuerdos de dieciocho de septiembre y veinticuatro de octubre del año dos mil trece, que no constituyen el emplazamiento), en razón de que no existió citatorio



previo y, que por tanto, no fue recibida tal actuación, y que además que dicha notificación carece de los requisitos de validez, dado que:

"1. La persona que recibió el 'emplazamiento', lo hizo con un IFE, no así con algún elemento que llegue a la convicción de que dicha persona habita, trabaja o tiene su domicilio en dicho lugar, además de que no se asientan los datos de cómo se llegó a esa convicción.

"2. De la referida acta se aprecia que no existe la firma de quien recibió la aludida notificación.

"Ahora bien, en primer lugar, debe destacarse que la parte quejosa combate esas violaciones a las leyes del procedimiento de origen y señala los motivos por los que, a su juicio, trascendió en su perjuicio al resultado del fallo ...

"En el particular, sostiene que las referidas violaciones procesales trascendieron (sic) al resultado del fallo, ya que la responsable actuó de manera unilateral y que no se le otorgó una adecuada defensa y derecho de audiencia; además que se le dejó en estado de indefensión, al no ser sabedores del contenido del acuerdo de fecha dieciocho de septiembre del año dos mil trece, para así comparecer a la audiencia celebrada el catorce de noviembre del año dos mil trece.

"Los anteriores motivos de disenso son infundados.

"Como cuestión previa, es pertinente establecer que es viable, desde lo jurídico, analizar las notificaciones que impugna el Ayuntamiento quejoso –como violación procesal, en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo– (se transcribe), en razón de que la ley que rige el acto –Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios–, no prevé medio de defensa alguno para impugnarlas; además de que resulta inaplicable la supletoriedad de alguna incidencia o recurso, porque como se verá, la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 45/2013, ha sustentado en cuanto a la supletoriedad de leyes, que debe entenderse ésta bajo el concepto de que no opera tratándose de la regulación de recursos que puedan hacerse valer, es decir, que la figura de supletoriedad debe quedar acotada en el sentido de que es inaplicable en materia de recursos, dada la facultad que de acuerdo con el



artículo 116, fracción VI, de la Constitución, se otorga a los Estados para legislar sobre las leyes que regirán sus relaciones laborales, y que entonces si la ley burocrática no contempla expresa ni tácitamente los recursos o medios de defensa, no puede ofrecer operar la supletoriedad ya que ésta no tiene el alcance de crear recursos o medios de defensa, que el legislador local en su facultad legislativa constitucional no fue su voluntad el incluirlos, por lo que la función de la supletoriedad en esa materia de recursos o medios de defensa se acota a suplir deficiencias no a crear medios de defensa.

"Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo la salvedad de que sólo sería posible la supletoriedad en ese tema, si la ley estatal lo dispone expresamente, porque de no ser así, podría llevar a concluir que las actuaciones no son irrecurribles, o podrían dejarse en estado de indefensión a las partes, de manera que no puede tenerse por instituido un recurso sino mediante ley que expresamente así lo ordene. Lo que no ocurre en el caso.

"Así es, no obstante que la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su numeral 10, permite la aplicación supletoria de algunos principios y diversas legislaciones, entre ellos, y por su prelación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en sus artículos 128, fracción IV y 141 (se transcriben), prevén como medio de defensa el incidente de nulidad de actuaciones, que tiene por objeto analizar la ilegalidad de éstas, y en su caso, declararlas nulas; sin embargo, como se adelantó, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 357/2012, en sesión de seis de febrero del año dos mil trece, determinó que no opera la supletoriedad en materia de recursos.

"La ejecutoria dice: (se transcribe extracto de esa ejecutoria)

"La ejecutoria de referencia dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), visible en la página 1508, del Libro XIX, abril de 2013, Tomo 2, materia laboral, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE PREVÉ ESTE RECURSO, ES INAPLICABLE



SUPLETORIAMENTE A LAS LEYES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUERRERO, TAMAULIPAS Y PUEBLA [(INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 34/2013 (10a.)).]’ (se transcribe)

"De lo anterior, como ya se adelantó, antes de la transcripción de la ejecutoria, la referida Segunda Sala determina que, si en la especie, las leyes burocráticas de las distintas entidades federativas no contemplan expresamente dicho recurso de revisión como medio de impugnación, es inconcuso que no opera la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo que sí lo prevé, toda vez que tal supletoriedad no tiene el alcance de crear ese medio de defensa, pues su función es suplir deficiencias, es decir, la supletoriedad de leyes, salvo que así lo dispongan de manera expresa, no puede implicar la creación de recursos no establecidos en la legislación objeto de supletoriedad.

"Asimismo, refirió dicha Sala que aun de que ha sostenido reiteradamente el criterio respecto de la aplicación supletoria de leyes, en la tesis –ahora jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.)–, de rubro: ‘SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.’, lo cierto es que la misma debe entenderse bajo el concepto de que no opera tratándose de la regulación de los recursos que pueden hacerse valer, es decir, debe quedar acotado en el sentido de que no es aplicable en materia de recursos.

"Por tanto, estableció que la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo a la ley burocrática estatal, en materia de recursos ordinarios no se actualiza, ya que si bien esta última admite la posibilidad de que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo prescrito en ese cuerpo legal se aplique como estatuto supletorio la Ley Federal del Trabajo; al no prever expresamente la supletoriedad de recursos por medio de los cuales puedan revocarse o modificarse los autos o las actuaciones dictadas en el procedimiento de ejecución de los laudos, su aplicación por analogía no se justifica, de tal manera que al no regularse recurso específico en la legislación estatal, es evidente que no le es aplicable supletoriamente lo dispuesto por el artículo 849 de la Ley Federal del Trabajo, que establece el recurso de revisión; de lo contrario, daría lugar a la creación de recursos no establecidos en la legislación que se pretende suplir.



"Además, señaló, que para que una actuación sea susceptible de impugnarse, es menester que en la legislación aplicable no sólo esté previsto el recurso que se intenta sino también la autoridad que del mismo ha de conocer, en razón de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que al no existir recurso alguno en la ley estatal, ni su procedimiento y, en consecuencia, tampoco la autoridad que conocerá del mismo, ello hace imposible, jurídicamente, la procedencia de un recurso previsto en otra ley, aun cuando ésta sea de aplicación supletoria.

"En ese sentido, manifestó la referida Segunda Sala, que si el ordenamiento legal que debe suplirse no sólo no prevé el recurso de que se trata sino que en conjunción con ello, tampoco prevé la autoridad a quien corresponde resolver dicho recurso, es indudable que no puede aplicarse supletoriamente otro ordenamiento, pues éste nunca puede tener el alcance de dotar de facultades o definir de ninguna manera a la autoridad que conocerá de ese recurso, aun cuando la supletoriedad sea una institución jurídica que tiene por objeto la integración normativa, pues en materia de recursos deberá estar expresamente señalada la supletoriedad legal sobre los mismos, máxime que de no ser así, podría llevar a concluir que las actuaciones respectivas no son irrecurribles, o podría dejarse en estado de indefensión a las partes, en detrimento de su seguridad jurídica; de manera que no puede tenerse por instituido un recurso sino mediante ley que expresamente así lo ordene.

"En ese contexto, aun de que la aludida contradicción de tesis refiera a legislaciones locales diversas a esta entidad federativa y al recurso de revisión previsto en el artículo 849 de la Ley Federal del Trabajo; se estima que tales consideraciones constituyen lineamientos jurídicos fundamentales en materia de supletoriedad de normas, que deben explicarse por seguridad jurídica de las partes.

"Por tanto, si en la especie, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no contempla de manera expresa la existencia de un recurso o medio de defensa en contra de las notificaciones practicadas por el funcionario respectivo del Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco; sino por el contrario, en específico el artículo 139 de esa ley refiere que las resoluciones dictadas serán inapelables, excepto el auto de admisión del cual se



establece el incidente de inadmisibilidad por demanda frívola e improcedente, lo cual es acorde a las características del procedimiento burocrático previstas en el artículo 117 en cuanto a que el procedimiento es público, gratuito, inmediato, y de la obligación del tribunal de tomar las medidas conducentes para lograr la mayor economía de tiempo, concentración y sencillez, por lo que aun de que dicho cuerpo normativo en su numeral 10, permita la aplicación supletoria de algunos principios y diversas reglamentaciones, no le es aplicable supletoriamente, por su prelación, lo dispuesto por los artículos 128, fracción IV y 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que prevé el incidente de nulidad de actuaciones; ya que de lo contrario, daría lugar a la creación de recursos o medios de defensa no establecidos en la legislación que se pretende suplir, cuando no fue voluntad expresa del legislador local con base en el artículo 116, fracción VI, constitucional, el crearlos.

"En razón lo anterior, este órgano colegiado abandona el criterio adoptado –implícitamente– en los amparos directos ***** y ***** , resueltos en sesiones de diecisiete de noviembre del año dos mil diecisiete y veintidós de febrero del año dos mil dieciocho, respectivamente, al analizar lo determinado en los incidentes de nulidad que se promovieron en los juicios de origen burocrático, y en ese sentido, se procede al análisis de los argumentos en contra de las notificaciones que impugna el Ayuntamiento quejoso, que como se adelantó, resultan infundados." (fojas 48 a 61)

11. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, al resolver el amparo directo **267/2021**.

12. El asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

- Una trabajadora promovió juicio laboral contra el Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán del Rey, Jalisco, en el que demandó –entre otras prestaciones– la reinstalación en el empleo que desempeñaba, así como el pago de los salarios caídos y de los demás derechos accesorios y autónomos a la referida acción principal.

- El mencionado Ayuntamiento dio contestación al escrito inicial de demanda. Sin embargo, ante su incomparecencia a la audiencia de ley, se le tuvo por perdido su derecho para ofrecer pruebas.



- El Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco dictó el laudo respectivo, en el que determinó que la trabajadora había sido despedida injustificadamente, por lo que condenó al demandado –entre otras cosas– al pago de los salarios caídos; y, le absolvió de la reinstalación, en virtud de que la accionante ya había sido reincorporada en su empleo, con motivo del ofrecimiento de trabajo realizado por el patrón equiparado.

- Inconforme con el laudo de referencia, el Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán del Rey, Jalisco promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, con el expediente **DT. 267/2021**, el cual se resolvió en sesión de **catorce de julio de dos mil veintidós**, en el sentido de **negar el amparo**.

13. Las consideraciones que sustentó el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, en la ejecutoria correspondiente, en lo que interesa, son las siguientes:

- Que devino inoperante la violación procesal planteada por el ahí quejoso (Ayuntamiento Constitucional de Zapotlán del Rey, Jalisco), mediante la cual pretendió controvertir la legalidad de la notificación por la que se ordenó comunicarle las fechas y horas en que se celebraría la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas en el sumario laboral del cual emanó el laudo ahí reclamado.

- Que ello obedeció a que en amparo directo es improcedente analizar "de primera mano", si la parte patronal demandada fue o no debidamente notificada en juicio, porque previamente al ejercicio de esa acción constitucional, debió agotar el medio de defensa establecido en los artículos 762 a 765 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, el incidente de nulidad de notificaciones, dado que ese medio de impugnación tiene el objeto de anular las notificaciones que hayan sido practicadas en forma distinta a lo previsto en la ley, ello de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Amparo y, que en ese caso concreto, el quejoso omitió promover dicha incidencia.

- Que, además, el diverso numeral 172 de la precitada legislación, dispone que se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las



defensas del quejoso, con trascendencia en el sentido del fallo; cuando se desecha o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad, por lo que de ahí corroboró, que es indispensable la exigencia de la promoción del incidente de nulidad de notificaciones, a fin de que ese tema pueda ser analizado en el juicio de amparo directo.

- Que ello es así, ya que de lo contrario el mencionado juicio constitucional se convertiría en un recurso ordinario y el juzgador de amparo transformaría sus funciones en las de un Juez de instancia.

- Que, por ese motivo, previamente a la promoción del juicio de amparo, el Ayuntamiento quejoso debió promover el incidente de nulidad de actuaciones, previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, por disposición expresa de su numeral 10.

- Que –desde su punto de vista jurídico– en el caso sí resultaba aplicable el contenido del artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, de manera supletoria a la legislación burocrática local, en virtud de que ésta no prevé de manera expresa la existencia del aludido incidente de nulidad de notificaciones.

- Que ello obedecía a que incluso la propia Ley Federal del Trabajo es la que –supletoriamente– prevé las formalidades con las que deben realizarse las notificaciones en el juicio burocrático local, dado que la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios no delimita la forma en que deben practicarse esas actuaciones. Además, que –en su opinión– sí se actualizaron los requisitos necesarios para la procedencia de la supletoriedad de leyes, establecidos en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

- Que, desde su punto de vista jurídico, era necesario suplir a la ley burocrática local, mediante la Ley Federal del Trabajo, ya que no se puede dejar en libertad al fedatario correspondiente, para que practique las notificaciones según su entender, aunado a que no sería válido que, por un lado, sólo se extrajera la parte de la regulación de las formalidades de las notificaciones; y, por



otro, se excluyera la diversa porción normativa, relativa a las impugnaciones de aquéllas, esto es, lo relativo al incidente de nulidad de notificaciones.

- Agregó, que admitir que no existe medio de impugnación alguno para controvertir las notificaciones realizadas en el juicio burocrático local, porque no lo prevé así la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; implicaría que tampoco puede reclamarse la notificación de un laudo, a pesar de que los Tribunales Colegiados de Circuito están imposibilitados para verificar esa cuestión.

- Que, por tanto, antes de acudir al juicio de amparo, el quejoso debió agotar el incidente de nulidad de notificaciones, previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; empero, que al no haberlo hecho de ese modo, entonces, era jurídicamente imposible analizar la validez de la notificación por la cual el quejoso fue citado a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, acorde con la jurisprudencia 2a./J. 65/2002, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL. ESTE INCIDENTE, RESPECTO DE LAS PARTES QUE HAN COMPARECIDO, CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EXCEPTO CUANDO LA PARTE AFECTADA SE ENTERA DESPUÉS DEL LAUDO."

- Que, por esos motivos, no compartía el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al que se ha hecho referencia en páginas previas.

- Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

"La citada infracción al procedimiento es inoperante, porque en amparo directo no procede analizar de primera mano si el demandado fue o no debidamente notificado, porque previamente al ejercicio de la acción constitucional, debió agotar el medio ordinario de defensa que prevén los artículos 762 a 765 de la Ley Federal del Trabajo, como es el incidente de nulidad de notificaciones, el cual tiene por objeto anular la notificación que se estima lesiona los intereses y



constituye una actuación necesaria de las partes que han comparecido al juicio laboral, a fin de que la autoridad laboral se pronuncie, específicamente, sobre la nulidad de las notificaciones que se practiquen en forma distinta a lo prevenido en la ley y, en los autos del juicio natural no consta que el quejoso promovió ese medio de impugnación.

"Conforme lo dispone el artículo 171 de la Ley de Amparo (se transcribe), se advierte que al reclamarse entre otras resoluciones el laudo, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Por otra parte, el diverso artículo 172, señala que en los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando se deseche o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad, lo cual corrobora la exigencia de la promoción del incidente de nulidad de notificaciones como indispensable para poder plantear el tema de la notificación en el amparo directo.

"Lo anterior es así, porque los medios ordinarios de defensa son instituidos en las leyes para que los afectados los hagan valer, y sólo en caso de no obtener resolución favorable se actualiza el medio extraordinario de defensa, que es el juicio de amparo; de lo contrario, si las partes dentro del juicio ordinario no tuvieran la carga de plantear sus defensas, excepciones o recursos ante la autoridad responsable, a fin de que ésta agote su jurisdicción, el amparo se convertiría en un recurso ordinario y el Juez de amparo suplantaría las facultades del Juez ordinario; además, si los afectados no interponen dichos medios ordinarios de defensa, las violaciones procesales que pudieron haber sido reparadas por la propia autoridad responsable mediante la tramitación del incidente respectivo, no podrán ser atendidas en el juicio de amparo que se promueva.

"Por ello, el quejoso, previo a plantear la invalidez de la notificación, debió promover el incidente de nulidad de actuaciones previsto por el artículo 762 de la



Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria por disposición expresa del artículo 10 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Aquí es oportuno decir, que en el caso resulta aplicable el contenido del aludido artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, de manera supletoria a la ley burocrática estatal, que no prevé de manera expresa un incidente de nulidad de notificaciones o de actuaciones, por las razones que a continuación se explican.

"La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, vigente en la fecha de tramitación del juicio burocrático en mención (iniciado el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho), fija los principios que orientan a dicho procedimiento al señalar: (se transcribe artículo 117 de dicha legislación)

"De esa manera, preserva la configuración legislativa de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas y en diverso artículo prevé la forma de citar a las partes al desahogo de dicha audiencia, la que debe ser personal, lo mismo que el laudo, pero, lo cierto es que no prevé las formalidades para hacer ese tipo de notificaciones y en caso de no cumplir con ellas, la forma de inconformarse.

"Lo anterior se puede apreciar, esencialmente, del contenido de los preceptos siguientes: (se transcriben los artículos 128 a 139 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios)

"Así, no se advierte que el contenido transcrito garantice *per se*, los derechos de acceso efectivo a la justicia y de adecuada defensa, así como los de audiencia y debido proceso de las partes que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que, previo al acto privativo, debe mediar un juicio ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (emplazamiento al juicio, oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, de alegar y emitir una resolución que dirima la cuestión efectivamente planteada), garantizando adecuada y oportunamente el derecho de defensa, de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho.



"Conforme a lo anterior, cabe contestar si procede la supletoriedad de normas.

"Para dar una respuesta a este planteamiento interesa delimitar:

"1) Los requisitos de la supletoriedad de normas;

"2) Las disposiciones que regulan la notificación, aunque sea de las normas laborales que están previstas para la supletoriedad; y,

"3) Los parámetros bajo los que sería dable esa supletoriedad.

"En relación a la supletoriedad de normas, no es acertado que cualquier disposición de la Ley Federal del Trabajo, sea forzosamente aplicable al juicio burocrático local, aunque esta última no contenga la misma disposición, porque es menester verificar que se cumplan los elementos necesarios para aplicar la figura o institución jurídica relativa, pues sería inadecuado que aludiendo a un aparente silencio legislativo, operara automáticamente cualquier porción normativa de aquella legislación federal.

"De no verificar esta situación, podría arribarse a conclusiones que, además de inexactas, modificarían o incluso alterarían, la forma en que el legislador burocrático determinó regular el juicio seguido por los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, como ocurre en el supuesto en que el aparente vacío normativo no constituye tal, sino una forma diferente de reglamentar el juicio burocrático, o bien, cuando intenta incorporar a este último elementos específicos que no guardan compatibilidad con la naturaleza, estructura o funcionamiento del procedimiento seguido contra el Estado en su equiparación de patrón, o bien, con las figuras que atañen a las relaciones con sus trabajadores.

"En relación al tema de la supletoriedad de las normas de un ordenamiento legal respecto de las de otro, así como de los requisitos necesarios a satisfacer para que pueda operar dicha figura jurídica, se ha considerado que sólo aplica cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones



que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, o bien, cuando la figura de que se trate, aunque no estuviere expresamente contenida en la norma a suplir, fuera necesaria o indispensable, pero también compatible, con la naturaleza del ordenamiento que presenta una deficiencia normativa que requiera ser colmada.

"Así, para que exista supletoriedad de unas normas respecto de otras, deben satisfacerse los siguientes requisitos:

"a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;

"b) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate;

"c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y,

"d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

"Por ello, ante la existencia de un vacío legislativo, el propio creador de las leyes dispone de la figura jurídica de la supletoriedad, que se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se complemente con principios generales contenidos en otras leyes.

"De esta manera, la supletoriedad es un medio de aplicación legislativa para dar debida coherencia al sistema jurídico, el carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, de una integración y reenvío de una ley a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida.

"La supletoriedad es, entonces, un principio de economía e integración legislativa para evitar la reiteración de tales principios, por una parte, así como la



posibilidad de confirmación de los preceptos especiales en la ley suplida, por tal razón, en la enumeración expresa de leyes supletorias se establecen rangos prioritarios en su aplicación sobre la materia de la ley que se suple.

"La aplicación supletoria de la ley no resulta indispensable que el ordenamiento que permite dicha supletoriedad regule la institución a suplir, con tal de que ésta sea necesaria para lograr la eficacia de las disposiciones contenidas en la ley que se suple, considerándolas, inclusive, tomando todo su cuerpo normativo, y no apreciándolas de manera aislada.

"Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala del Alto Tribunal, que señala:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.'
(se transcribe y cita datos de localización)

"Bajo ese contexto, primero cabe analizar si existe el vacío legal que pretende subsanarse.

"Para lo cual es oportuno retomar la forma en que está configurado el juicio burocrático local y, específicamente, la notificación.

"De acuerdo con los artículos 128 y 139 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, antes transcritos, se cumple el requisito de la existencia de un vacío legislativo, pues el creador de la legislación burocrática ordena la notificación personal a las partes para que acudan al juicio laboral que conoce el Tribunal de Arbitraje y Escalafón a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas y para hacerles saber el laudo, así como la notificación por estrados en caso de que el demandado no indique un domicilio en el que se le deben hacerse notificaciones personales.

"Sin embargo, tales disposiciones no prevén las formalidades de ese tipo de notificaciones ni los medios que se tienen a su alcance para impugnar aquellas que se consideren practicadas en forma contraria.



"En esa tesitura, se tiene que la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, prevé expresamente los siguientes lineamientos de supletoriedad en el artículo 10, que estatuye: (se transcribe)

"Pues bien, en los principios generales de justicia social que derivan del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no es posible advertir una determinación en torno a cómo practicar una notificación personal o por estrados, ni la forma de impugnarlas cuando no se hagan como lo marca la ley, ya que es un tema que no regula expresamente el Constituyente, pues lo deja en la capacidad de configuración del legislador ordinario, orientado con las restantes bases constitucionales ahí previstas.

"Esto es así porque el artículo 123, apartado B, fracción XII, sólo dispone que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria, por lo que no hay referencia particular de las reglas aplicables para las notificaciones y los medios para impugnarlas.

"Ahora bien, respecto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el primer ordenamiento al que remite la legislación burocrática local, si bien prevé un incidente de nulidad de actuaciones (notificaciones), y que éste se resolverá de plano, tampoco prevé los requisitos de las notificaciones –indispensable para impugnar en el incidente las que se practiquen en contrario– artículos 128, fracción IV y 141.

"En síntesis, en ambos ordenamientos no fue elegida alguna formalidad en especial acerca de cómo realizar las notificaciones personales o por estrados.

"Por lo que toca ahora remitirnos a la Ley Federal del Trabajo, la cual desarrolla ampliamente el tema de las notificaciones y los medios para impugnarlas, para tener el contexto de cuáles son los aspectos que deben observarse corresponde, tener presente los que resulten acordes con el juicio burocrático con los que se cumple con los cuatro requisitos antes mencionados; esto es, la ley permite expresamente esa posibilidad, no desarrolla la forma en que debe



hacerse dicha notificación, lo que hace necesaria la aplicación supletoria de normas y la ley supletoria no contraría la ley a suplir.

"Así es, el artículo 10 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios permite expresamente la supletoriedad, que a falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente entre otros, la Ley Federal del Trabajo.

"Por otra parte, se establecen los casos en que deberá notificarse personalmente a las partes, sin indicar en los artículos 128 y 139 de la ley citada en primer término, la forma en que tal notificación deba practicarse ni los medios para su impugnación.

"Así, que para ese efecto, debe atenderse supletoriamente a lo que disponen las normas que desarrollan la práctica de este tipo de notificaciones y que no se oponen al contenido de la ley, pues disponen que: (se transcriben artículos 739 a 752 y 762 a 764, todos de la Ley Federal del Trabajo)

"Del contenido de los preceptos citados se deduce que el incidente de nulidad de actuaciones –notificaciones– está contemplado de manera expresa por la Ley Federal del Trabajo, como uno de los medios de (sic) que tiene a su alcance quien se ha visto afectado por una notificación mal hecha u omitida.

"Así, de los citados preceptos, se desprende:

"• Que las partes, en su primera comparecencia o escrito, deberán señalar domicilio dentro del lugar de residencia de la Junta para recibir notificaciones, si no lo hacen, las notificaciones personales se harán por boletín o por estrados, según el caso, en los términos previstos por la ley; que se harán personalmente las notificaciones que corresponden al emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo, el auto de radicación del juicio, que dicten en los expedientes que les remitan otras Juntas, la resolución en que la que se declare la incompetente, el auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo, la resolución que ordene la reanudación del procedimiento,



cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal, el auto que cite a absolver posiciones, la resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio, el laudo, el auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado, el auto por el que se ordena la reposición de actuaciones en los casos a que se refieren los artículos 772 y 774 y en casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta.

"• Que en la primera notificación personal el actuario se cerciorará de la persona que deba ser notificada habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación; si está presente el interesado o su representante, se notificará la resolución, entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entiende la diligencia es representante o apoderado legal de aquélla; si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada; si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona mayor de edad que se encuentre en la casa o local; y si estuvieren éstos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada; si se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y en caso del artículo 712 de esta ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios, que el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye.

"• Que las ulteriores notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, que se podrá acordar la publicación de un boletín que contenga la lista de las notificaciones que no sean personales, que cuando no se publique boletín, las notificaciones se harán en los estrados de la Junta.

"• Que las notificaciones surtirán efecto, las personales el día y hora en que se practiquen, las demás, al día siguiente al de su publicación en el boletín o en los estrados, las cuales deberán hacerse en horas hábiles con una anticipación de veinticuatro horas, por lo menos, del día y hora en que deba efectuarse la



diligencia, salvo disposición en contrario de la ley, las hechas al apoderado o a las personas expresamente autorizadas legalmente por las partes, acreditadas ante la Junta, surtirán los mismos efectos que si se hubiesen hecho a ellas.

"• Que las notificaciones, citaciones o emplazamientos deberán realizarse dentro de los cinco días siguientes a su fecha.

"• Que las cédulas de notificación contendrán el lugar, día y hora en que se practique el número de expediente, el nombre de las partes, el nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas y copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula y que, toda notificación que no se practique en los términos aludidos será nula debiéndose impugnar a través del respectivo incidente de nulidad de actuaciones en los que se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.

"Estas disposiciones son acordes con la estructura del juicio burocrático laboral, el que si bien prevé las notificaciones, no delimita específicamente un enunciado normativo fundamental, como los que fueron oportunamente transcritos, que deben observarse al practicar una notificación y los medios que se tiene para controvertir aquella que no se haya practicado conforme a los lineamientos, por lo cual resulta necesaria su aplicación supletoria al juicio burocrático, en principio, porque no se puede dejar en libertad al fedatario para que practique las notificaciones según su entender, sin mayor formalidad o requisito y, por otra parte, no sería válido que se extrajera esa porción normativa para cumplir con ciertas formalidades al momento de practicar las notificaciones, empero, se excluya, la otra relativa al incidente de nulidad de actuaciones, que se tiene para combatir las notificaciones mal practicadas, así que es necesario observar dicho articulado respecto del juicio burocrático laboral, lo que justifica esa aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo.

"Admitir que no existe un medio para la impugnación de las notificaciones, porque no lo prevé la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y



sus Municipios, sería tanto como aceptar que no puede reclamarse la notificación de un laudo y que ésta se analizara en el amparo, lo cual los Tribunales Colegiados de Circuito, al estudiar la oportunidad de la presentación de la demanda, no están facultados para analizar la legalidad de la notificación, como ya lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 165/2016 (10a.), de rubro y texto:

"AMPARO DIRECTO EN MATERIA DE TRABAJO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AL ESTUDIAR LA OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DEL LAUDO RECLAMADO.' (se transcribe)

"Siendo esto así, el quejoso debió agotar el incidente de nulidad de notificación previsto por el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, antes de acudir al juicio de amparo, empero, como no lo hizo, no es jurídicamente posible analizar la validez de la notificación que lo citó a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, como lo dispone la siguiente jurisprudencia 2a./J. 65/2002, 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL. ESTE INCIDENTE, RESPECTO DE LAS PARTES QUE HAN COMPARECIDO, CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EXCEPTO CUANDO LA PARTE AFECTADA SE ENTERA DESPUÉS DEL LAUDO.' (se transcribe y cita datos de localización)

"Por las razones expuestas, este tribunal no comparte la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo de este Circuito, en la que se escudó el quejoso para combatir en amparo directo la validez de la notificación que lo citaba a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, de rubro y texto siguientes: 'INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN MATERIA LABORAL. AL NO ESTAR PREVISTO EN LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE CUALQUIER RECURSO O MEDIO DE DEFENSA [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 45/2013 (10a.)].' (se transcribe)



"No se comparte el criterio porque implica vedar la posibilidad de que a través de la vía ordinaria se pueda combatir la nulidad de una notificación, ya que si fuera analizable dicha violación procesal a través del juicio de amparo directo, iría en contra de lo dispuesto por el artículo 172, fracción V, de la Ley de Amparo, que establece que se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso, entre otras, cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad, lo que significa la obligatoriedad de su promoción.

"Por lo que es procedente, con fundamento en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, denunciar ante el Pleno en Materia de Trabajo de este Circuito, la contradicción de tesis que se evidencia, para que éste decida cuál criterio debe prevalecer.

"No es óbice a lo anterior, que el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de este Circuito analizara la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que en el caso que nos ocupa, lo sea la Ley Federal del Trabajo, ya que los razonamientos que se emplean por éste y aquel tribunal, giran en torno al mismo problema jurídico, si ante la ausencia en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de normativa que regule un medio de defensa contra las notificaciones mal practicadas por un funcionario del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, es posible o no acudir a la supletoriedad de la Ley. ..." (fojas 19 a 33, ambas reverso)

V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

14. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de criterios, tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables.

15. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de criterios, basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, independientemente de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.



16. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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 esta-



blecer 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."

17. Asimismo, apoya lo anterior, la tesis aislada P. XLVII/2009, emitida por el propio Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 6, que establece:

"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 comple-



alidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

18. De igual manera, se cita como apoyo, la jurisprudencia P./J. 3/2010, emitida por el mismo Pleno del Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que



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."

19. Así, si la finalidad de la contradicción de criterios es su unificación y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes; entonces, es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumpla los requisitos siguientes:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, independientemente del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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



20. Es decir, existe una contradicción de criterios cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y, en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

21. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, del tenor siguiente:

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

22. Por otro lado, no es obstáculo para que este Pleno Regional se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho.

23. Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario*



Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, que establece:

"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."

24. Asimismo, es aplicable la tesis aislada P. L/94, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

25. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de criterios.



Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

26. Este Pleno Regional considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados ejercieron su arbitrio judicial, al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como se expuso con antelación, los tribunales contendientes realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias que sustentaron.

Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

26. Este Pleno Regional considera que el segundo requisito **sí** se cumple, debido a que las consideraciones de los órganos contendientes contienen conclusiones distintas entre sí, respecto de un mismo problema jurídico, en específico, si es posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en un juicio burocrático.

- Al respecto, conviene recordar que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito sostuvo que es improcedente la supletoriedad, ya que la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no prevé medio de defensa alguno para combatir las notificaciones; y, además, porque en la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE PREVÉ ESTE RECURSO, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE A LAS LEYES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUERRERO, TAMAULIPAS Y PUEBLA (INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 34/2013 [10a.]"., se estableció que, tratándose de medios de impugnación o recursos, es inaplicable la supletoriedad de leyes.

- Por lo que ese tribunal concluyó que sí era factible analizar –como violación procesal– la legalidad de las notificaciones reclamadas por el patrón equiparado quejoso, sin necesidad de que previamente haya interpuesto el incidente de



nulidad respectivo, establecido en los artículos 128, fracción IV y 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito determinó que **sí** era jurídicamente viable que se supliera a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en el juicio burocrático local, y que dicha supletoriedad recaía en la Ley Federal del Trabajo, dado que esta última legislación es la que regula su procedencia, trámite y resolución, aunado a que respecto de ella se actualizaban las condiciones necesarias para la aplicación de la supletoriedad de leyes, previstas en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

- Razón por la cual, ese órgano colegiado determinó que no era jurídicamente posible analizar –como violación procesal– la legalidad de las notificaciones reclamadas por el patrón equiparado quejoso, pues concluyó que de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Amparo, era indispensable que el referido enjuiciado hubiese interpuesto previamente el incidente de nulidad respectivo, establecido en los artículos 762 a 764 de la Ley Federal del Trabajo.

- De lo anterior se concluye que los órganos colegiados contendientes arribaron a conclusiones diversas sobre un mismo punto de derecho, pues –se insiste– mientras que el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito consideró que, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE PREVÉ ESTE RECURSO, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE A LAS LEYES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUERRERO, TAMAULIPAS Y PUEBLA [(INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 34/2013 (10a.))]", no era jurídicamente posible que se supliera a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin



de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en el juicio burocrático local.

• Por el contrario, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito concluyó que **sí** era jurídicamente correcto que se supliera a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del referido incidente de nulidad de notificaciones, dado que sí se actualizaron las condiciones previstas para la supletoriedad de leyes, previstas en la diversa jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

28. Sin que obste a lo anterior, la circunstancia relativa a que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito haya establecido que no era factible suplir la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, con los artículos 128, fracción IV y 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y que el diverso Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del precitado Circuito, haya concluido que la supletoriedad de la ley burocrática local se surtía en favor de la Ley Federal del Trabajo.

29. Pues si bien, al establecer su criterio, ambos tribunales hicieron alusión a las diversas legislaciones federales, reglamentarias del artículo 123 constitucional; lo cierto es que, como se ha relatado, ese no fue el motivo en el cual basaron sus respectivas decisiones, pues éstas obedecieron a si en los juicios de origen, cobraba o no aplicación la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", a fin de establecer el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio burocrático local respectivo.

30. En ese sentido, en virtud de que los tribunales realizaron un ejercicio interpretativo respecto a un mismo punto de derecho y sus conclusiones resultaron opuestas, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios; y, por tanto, se hace necesario que este Pleno Regional defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.



Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

31. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la aplicabilidad de la supletoriedad de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, específicamente, en lo tocante a la procedencia o no del incidente de nulidad de notificaciones en el juicio burocrático de esa entidad federativa.

32. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción consiste en: **¿Es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en un juicio burocrático?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

33. En principio conviene destacar que si bien es cierto que –conceptualmente– los incidentes "*son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal*";¹ y, que los recursos, son: "*los medios de impugnación que se interponen contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.*"²

34. También es verdad que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, en ciertos casos, tanto incidentes, como recursos constituyen medios de defensa ordinarios, pues –específicamente– al

¹ José Becerra Bautista. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV (F–L). Tercera edición, México. 2012. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México–Porrúa, página 470.

² Héctor Fix Zamudio. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI (Q–Z). Tercera edición, México. 2012. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México–Porrúa, página 90.



analizar el incidente de nulidad de notificaciones, previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo concluyó que pertenece al precitado género procesal, dado que tiene por objeto anular la notificación que se considera contraria a derecho, con efectos similares a la revocación.

35. El criterio de referencia se encuentra contenido en la jurisprudencia 2a./J. 65/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 259, de rubro y texto siguientes:

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL. ESTE INCIDENTE, RESPECTO DE LAS PARTES QUE HAN COMPARECIDO, CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EXCEPTO CUANDO LA PARTE AFECTADA SE ENTERA DESPUÉS DEL LAUDO. Los artículos 107, fracción III, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, establecen lo que se conoce como principio de definitividad en el juicio de garantías, consistente en que el quejoso, previamente al ejercicio de la acción constitucional, debe agotar los medios ordinarios de defensa que prevén los preceptos aplicables, pues de no ser así, el mencionado juicio será improcedente. Ahora bien, de la interpretación conjunta de los artículos 735, 752 y 762 a 765 de la Ley Federal del Trabajo, se concluye que el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio laboral satisface los requisitos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para estimar la existencia de un medio ordinario de defensa, es decir, tiene por objeto anular la notificación que lesiona los intereses del quejoso, con efectos similares a la revocación, está establecido en la citada ley laboral y tiene determinado un procedimiento para su resolución, pues fija un término para su interposición y un plazo para su resolución y, por tanto, constituye una actuación necesaria de las partes que han comparecido al juicio laboral, a fin de que la Junta de Conciliación y Arbitraje se pronuncie, específicamente, sobre la nulidad de las notificaciones que se practiquen en forma distinta a lo prevenido en la ley. Lo anterior es así, porque los medios ordinarios de defensa son instituidos en las leyes para que los afectados los hagan valer, y sólo en caso de no obtener resolución favorable se actualiza el medio extraordinario de defensa, que es el juicio de amparo; de lo contrario, si las partes dentro del juicio ordinario no tuvieran la carga de plantear sus defensas,



excepciones o recursos ante la autoridad responsable, a fin de que ésta agote su jurisdicción, el amparo se convertiría en un recurso ordinario y el Juez de amparo suplantaría las facultades del Juez ordinario; además, si los afectados no interponen dichos medios ordinarios de defensa, las violaciones procesales que pudieron haber sido reparadas por la propia autoridad responsable mediante la tramitación del incidente respectivo, no podrán ser atendidas en el juicio de amparo que se promueva; máxime que debe prevalecer lo dispuesto por la fracción V del artículo 159 de la Ley de Amparo, que establece que se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso, entre otras, cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad, lo que implica la obligatoriedad de su promoción. Sin embargo debe considerarse para la exigencia previa del incidente de nulidad de notificaciones, el momento en el cual el afectado tuvo conocimiento de la violación procesal de que se trata, pues si ello ocurrió antes de dictarse el laudo, el afectado debió interponer el incidente de referencia antes de acudir al juicio de amparo; en cambio, de haber conocido la violación hasta después de emitido el laudo por la Junta del conocimiento, el afectado puede reclamar el laudo en amparo directo junto con la violación procesal, pues habiendo concluido el procedimiento, los efectos de la cosa juzgada y de la preclusión impiden que se abra nuevamente para discutir cuestiones procesales, las que sólo pueden ser decididas en vía de amparo."

36. En esa virtud, se considera que el incidente de nulidad de notificaciones, previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, es un medio de defensa ordinario que posee los mismos atributos y consecuencias procesales de un recurso, ya que tiene como finalidad anular o revocar y reponer determinada notificación.

37. Incluso, en tratándose del juicio de amparo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el incidente de nulidad de notificaciones no sólo tiene el alcance de verificar la legalidad al efectuar materialmente cierta notificación (vicios propios), sino también la forma en que se ordenó su realización.

38. El criterio de referencia se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 4/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Décima Época, Libro 50, Tomo I, de enero de 2018, página 6, de rubro y texto siguientes:

"INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LA NOTIFICACIÓN REALIZADA POR LISTA DE UNA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO DIRECTO, CUANDO SE ESTIMA QUE DEBIÓ ORDENARSE O PRACTICARSE EN FORMA PERSONAL. Cuando alguna de las partes en el juicio de amparo directo se ve afectada por la notificación realizada por medio de lista de la sentencia definitiva dictada en amparo directo, al considerar que debió ordenarse o practicarse de manera personal, debe promoverse el incidente de nulidad de notificaciones, pues éste constituye el mecanismo idóneo para verificar su legalidad, el cual no sólo se refiere a que su práctica o desahogo hubiere sido acorde con los requisitos legales, sino también que hubiere sido practicada en los tiempos que al efecto se prevén y ordenada en la forma establecida por la propia ley. En consecuencia, si el afectado por la notificación no promueve dicho incidente, debe estimarse que la nulidad alegada quedó convalidada y, en consecuencia, la notificación debe surtir plenos efectos."

39. En ese sentido, como el incidente de nulidad de notificaciones, previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, constituye un medio de defensa ordinario, con efectos idénticos o similares a los de un recurso; entonces, a efecto de analizar el punto de contradicción conviene tomar en cuenta lo que determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 357/2012, en la que sostuvo:

- Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción VI, constitucional, el Constituyente facultó a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores.

- Que, por ese motivo, las Legislaturas Locales pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea con base en ese precepto constitucional, o bien, en sus disposiciones reglamentarias.



- Que, del análisis de las leyes burocráticas de los Estados de Guerrero, Tamaulipas, de México y Puebla, se podía afirmar que el legislador local, en cada una de esas entidades federativas, al proveer sobre la ejecución de los laudos en materia de trabajo, no previó de manera expresa, ni tácita, la existencia de medio ordinario de defensa o recurso alguno, contra la actuación de los funcionarios o autoridades que intervinieren en dicha etapa.

- Que, además, en cada una de esas leyes no se definió claramente la supletoriedad de normas, ya que incluso la perteneciente al Estado de Guerrero, era omisa en ese aspecto.

- Que una vez advertido que las referidas legislaciones burocráticas estatales no contemplaban de manera específica, ni en forma tácita la existencia de un recurso contra los actos de ejecución de los laudos, así como que existía una total omisión al respecto. Y que, en contraste con ello, la Ley Federal del Trabajo sí prevé la revisión de los actos de ejecución en un capitulado específico; entonces, procedía determinar si esa última normatividad podía ser aplicada supletoriamente a las mencionadas legislaciones locales.

- Que dicha respuesta es **negativa**, ya que el aludido recurso de revisión constituye un medio de impugnación, cuyo objeto consiste en que los actos emitidos por los presidentes, actuarios o funcionarios en ejecución de laudos fuesen revocados, modificados o anulados.

- Que, por ello, si las leyes burocráticas de las distintas entidades federativas no contemplan dicho recurso de revisión, como medio de impugnación; entonces, resultó inconcuso que **no opera** suplir a aquéllas, a través de la Ley Federal del Trabajo, no obstante que ésta sí lo prevea, toda vez que tal supletoriedad no tiene el alcance de crear ese medio de defensa, pues precisamente su función es suplir deficiencias.

- Que, en ese orden ideas, la supletoriedad de leyes no puede implicar la creación de recursos no establecidos en la legislación objeto de suplencia, salvo los casos que así lo dispongan expresamente.

- Que, si bien en la tesis de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", esa Segunda Sala del Alto Tribunal había



sostenido –reiteradamente– el criterio de la aplicación supletoria de leyes; lo cierto era que, aquél debía entenderse **inaplicable** o que **no opera**, tratándose de la regulación de los recursos que pueden interponerse en un determinado proceso jurisdiccional.

- Que, por tanto, en materia de recursos ordinarios, **no debe** actualizarse la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo hacia las leyes burocráticas estatales mencionadas, no obstante que estas últimas admitan la posibilidad que, a falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en ese cuerpo legal, se aplique como estatuto supletorio la mencionada ley reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional; ya que, al no prever aquéllas un sistema propio de recursos, por medio de los cuales puedan revocarse o modificarse los autos o las actuaciones dictadas en el procedimiento de ejecución de los laudos, su aplicación por analogía, **no es justificable**.

- Que, por consiguiente, al no regularse en las aludidas legislaciones burocráticas estatales, un recurso específico respecto de los actos suscitados en la etapa de ejecución de los laudos; luego, es evidente que le es **inaplicable** supletoriamente lo dispuesto en el artículo 849 de la Ley Federal del Trabajo, que establece el recurso de revisión; pues de aceptarse lo contrario, daría pauta a la creación de recursos no establecidos en la legislación que se pretende suplir.

- Que, además, para que una actuación sea susceptible de impugnarse, es indispensable que en la legislación aplicable no sólo esté previsto el recurso que se pretende interponer, sino también que se señale cuál será la autoridad que conocerá de ese medio de impugnación, ello en virtud del principio jurídico que establece que las autoridades sólo puedan hacer lo que la ley les permite.

- Que, al no existir recurso alguno en las leyes burocráticas estatales y, por consiguiente, tampoco estar previsto el procedimiento que los regulará, ni la autoridad que los resolverá; entonces, se patentiza que es jurídicamente imposible la procedencia de un recurso previsto en otra ley, aun cuando ésta sea de aplicación supletoria.

- Que, por tanto, si el ordenamiento legal que debe suplirse no sólo no prevé el recurso de que se trata y, tampoco señala la autoridad a la cual corresponderá



resolverlo; luego, es dable concluir que no puede aplicarse supletoriamente otro ordenamiento legal, pues éste nunca puede tener el alcance de dotar de facultades o definir a la autoridad que conocerá de ese recurso, aun cuando la supletoriedad sea una institución jurídica que tiene por objeto la integración normativa, dado que en materia de recursos deberá estar expresamente señalada la supletoriedad legal sobre dichos medios de impugnación.

- Que considerar lo contrario, conduciría a concluir que las respectivas actuaciones son recurribles y, por consiguiente, podría dejarse en estado de indefensión a las partes, dado que no puede tenerse por instituido un recurso, sino mediante ley que expresamente así lo ordene.

- Que, aun cuando las leyes burocráticas de los Estados de Tamaulipas, México y Puebla admiten –de manera expresa– la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo; ésta es inaplicable en tratándose de recursos, ya que aquéllas no prevén un sistema de impugnación susceptible de suplirse, pues no existe precepto alguno que establezca la interposición de un recurso contra los actos realizados en ejecución de los laudos.

- Que, por ello, a las mencionadas legislaciones estatales, les resulta impropcedente la aplicación supletoria del artículo 849 de la Ley Federal del Trabajo, el cual prevé el recurso de revisión contra los actos de los presidentes, actuarios o funcionarios, legalmente habilitados, en ejecución de los laudos, convenios, de las resoluciones que ponen fin a las tercerías y de los dictados en las providencias cautelares; pues estimar lo contrario, significaría suponer que determinadas actuaciones no son irrecurribles, o bien, se dotaría a autoridades no definidas en la ley, de facultades que no les han sido conferidas, en detrimento de la seguridad jurídica de las partes.

- Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1508, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN DE ACTOS DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 849 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE PREVÉ ESTE RECURSO, ES INAPLICABLE



SUPLETORIAMENTE A LAS LEYES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUERRERO, TAMAULIPAS Y PUEBLA [INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 34/2013 (10a.)]. Si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó el criterio sostenido en la tesis citada de rubro: 'SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.', y que los artículos 6o. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas, 193 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México y 11 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, establecen que lo no previsto en estas legislaciones en materia procesal se regulará por las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria (con excepción del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero, que no contiene disposición similar), también lo es que no por ello puede considerarse que sea posible suplir la ley en un recurso no regulado por la propia legislación local, como lo es el de revisión contra los actos dictados en ejecución de laudos, convenios, etcétera, previsto en el artículo 849 de la legislación federal citada, pues si el ordenamiento legal que debe suplirse no sólo no prevé el recurso de que se trata, sino que tampoco señala la autoridad a quien corresponde resolverlo, es indudable que no puede aplicarse supletoriamente otro ordenamiento, pues éste nunca puede tener el alcance de dotar de facultades o definir a la autoridad que conocerá del recurso, aun cuando la supletoriedad sea una institución jurídica que tiene por objeto la integración normativa, ya que en materia de recursos debe estar expresamente señalada la supletoriedad legal sobre éstos; máxime que ello podría llevar a concluir que las actuaciones respectivas no son irrecurribles, o podría dejarse en estado de indefensión a las partes, de manera que no puede tenerse por instituido un recurso sino mediante ley que expresamente así lo ordene. De esta manera, el criterio que esta Segunda Sala ha sustentado en cuanto a la supletoriedad de leyes, debe entenderse bajo el concepto de que no opera tratándose de la regulación de los recursos que pueden hacerse valer, es decir, debe quedar acotado en el sentido de que es inaplicable en materia de recursos."

40. A continuación, procede verificar si las anteriores premisas pueden aplicarse al caso concreto.



41. En ese sentido, del análisis efectuado a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (aplicable en los juicios de amparo de origen), específicamente, al título quinto, capítulos II y III, respectivamente denominados: "*Del procedimiento*" y "*Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Escalafón*", comprendidos de los artículos 115 a 139, se advierte que dicha legislación no prevé regulación alguna sobre la procedencia de medios de defensa (llámense recursos o incidentes) contra las resoluciones o actuaciones suscitadas en ese juicio burocrático.

42. Por el contrario, la precitada ley, en su artículo 139, prevé lo siguiente:

"Artículo 139. Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón serán inapelables, excepto el auto de admisión de demanda respecto del cual se establece el incidente de inadmisibilidad por demanda frívola e improcedente, el cual debe promoverse por la parte demandada, dentro del improrrogable término de los cinco días siguientes al emplazamiento, y resolverse como de previo y especial pronunciamiento por el Pleno del Tribunal dentro de los diez días siguientes a su interposición; la promoción de este incidente suspende todo el procedimiento. Todas las resoluciones del tribunal deberán cumplirse, especialmente por parte de quien sea condenado en el laudo. Pronunciado el laudo, el tribunal deberá notificarlo personalmente a las partes al siguiente día hábil."

43. De cuyo contenido se desprende que, en el juicio burocrático del Estado de Jalisco, **no existe —expresa, ni tácitamente— medio de impugnación alguno**, mediante el cual las partes puedan inconformarse contra las resoluciones judiciales ahí dictadas, salvo tratándose del auto admisorio de la demanda, que puede impugnarse a través del incidente de inadmisibilidad respectivo.

44. Así, si la ley burocrática del Estado de Jalisco establece expresamente en su numeral 139 que: "*Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón serán inapelables*" (salvo el auto de admisión de la demanda); y, concomitantemente a ello, es omisa en regular la procedencia de incidente o medio de defensa alguno adicional; entonces, por mayoría de razón, se concluye que también son inimpugnables las actuaciones judiciales ahí practicadas o desahogadas.



45. Precisado lo anterior, a fin de verificar la supletoriedad de normas prevista en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, debe acudir a su numeral 10, cuyo contenido dispone:

"Art. 10o. En lo no provisto por esta ley, se aplicarán supletoriamente, y en su orden:

"I. Los principios generales de justicia social, que derivan del artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

"III. La Ley Federal del Trabajo;

"IV. La jurisprudencia;

"V. La costumbre; y

"VI. La equidad."

46. Del precepto transcrito se observa, que si bien la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios prevé que podrán aplicarse supletoriamente, entre otros, los principios contenidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, así como la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal del Trabajo; **lo cierto es que**, dicha normativa no establece –de manera expresa, ni tácita– que esa supletoriedad también es aplicable tratándose de medios de defensa o recursos.

47. Por tanto, de conformidad con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 357/2012, **no es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en los juicios burocráticos.**

48. Se afirma lo anterior, ya que dicho incidente (a diferencia de otros, como son el de acumulación o separación de juicios, etcétera), **sí** posee los atributos



procesales de un medio de defensa o recurso, pues tiene como objeto revocar o anular determinada notificación; y, por consiguiente, acorde con lo establecido por la mencionada Segunda Sala del Alto Tribunal en la aludida contradicción de tesis 357/2012; **deviene improcedente** suplir a las leyes burocráticas de las distintas entidades federativas, cuando éstas no prevean expresamente determinados recursos o medios de defensa, como sucedió en la especie, ello no obstante que la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sí contemplen el incidente de nulidad de notificaciones que se pretendió actualizar, **toda vez que dicha supletoriedad no tiene el alcance de crear medios de defensa o de impugnación, en virtud de que su función consiste –precisamente– en suplir deficiencias y no en constituir una nueva institución jurídica ante una omisión legislativa total.**

49. E incluso, la referida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también determinó **–de manera expresa–** que tratándose de medios de impugnación o recursos (como en la especie lo es el incidente de nulidad de notificaciones), **es inaplicable** su jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", ya que su adecuación en ese tipo de asuntos (interposición de recursos), generaría inseguridad jurídica para las partes, aunado que al no estar previstos en la ley que se pretende suplir, tampoco existe regulación respecto de qué autoridad será la legalmente facultada para resolverlos.

50. Por consiguiente, se reitera, que este Pleno Regional considera que **no es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en los juicios burocráticos**, toda vez que es inconcuso que la supletoriedad de las leyes opera tratándose de omisiones (parciales) o vacíos legislativos, mas no respecto de situaciones que el legislador no tuvo intención de establecer.

51. Al respecto, deviene ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 28/2003, sustentada 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 XVII, abril de 2003, página 192, de rubro y texto siguientes:



"INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE LAUDO. EN CONTRA DE LA INTERLOCUTORIA QUE LO RESUELVE, O DEL ACUERDO QUE LO DESECHA, NO PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. De la interpretación literal de dicho precepto, se advierte que el legislador estatal otorgó competencia al Tribunal de Arbitraje de esa entidad federativa para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre la administración o sus representantes y sus trabajadores, de donde se sigue que la procedencia de ese recurso se refiere a las controversias de naturaleza laboral que tramita y resuelve en primera instancia una Junta Arbitral, es decir, a los conflictos individuales de trabajo que, por lógica, para ser revisados deben ser concluidos. En ese tenor, el referido recurso no procede en contra de la interlocutoria que resuelve o el acuerdo que desecha un incidente de liquidación de laudo, por ser posterior a la resolución de fondo y no constituir un conflicto individual a los que alude el numeral citado. Lo anterior es así, porque si en el título cuarto del código administrativo citado, que se refiere a las relaciones del Estado con sus trabajadores, incluido el capítulo séptimo que alude al procedimiento laboral, el legislador no incluyó norma alguna que establezca de manera específica la procedencia del recurso de revisión contra determinadas resoluciones, y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la contradicción de tesis 138/2002, el criterio de que el silencio del legislador implica que el citado recurso de revisión no procede contra resoluciones intermedias o actos intraprocesales, en razón de que se verían afectados los fines de un proceso predominantemente oral que se rige por los principios de mayor economía, concentración y sencillez, pues ese tipo de determinaciones no constituyen el conflicto individual a que alude el referido artículo 164, fracción I, es indudable que, por igualdad de razón, tampoco procede el mencionado recurso en contra de la resolución que decide o el acuerdo que desecha un incidente de liquidación de laudo, a pesar de que sea posterior a la resolución de fondo, pues no sería lógico ni jurídico estimar que una norma de competencia, como lo es el artículo últimamente citado, establezca la procedencia genérica del recurso de revisión contra todo tipo de resoluciones, cuando por razones de seguridad jurídica deben fijarse normas de procedencia específica, de modo que si ello no acontece, el juzgador no puede sustituir al legislador estatal en la determinación de procedencia del recurso, pues la interpretación extensiva de la norma afectaría los principios procesales de un juicio predominantemente oral,



sin que exista necesidad de acudir a la figura jurídica de la supletoriedad que prevé el artículo 77 del código invocado, porque ésta sólo opera tratándose de omisiones o vacíos legislativos, mas no respecto de situaciones que el legislador no tuvo intención de establecer."

52. Sin que sobre destacar que se considera **inaplicable** al caso la jurisprudencia 2a./J. 28/2001, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 467, de rubro y texto siguientes:

"NOTIFICACIONES EN JUICIOS AGRARIOS. ES PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN MEDIANTE EL INCIDENTE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 319 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY AGRARIA, PERO ACATANDO LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 192 DE ESTA LEY. Si bien es cierto que la Ley Agraria no establece de manera específica un mecanismo para impugnar las notificaciones omitidas o las que se hayan hecho indebidamente, también lo es que en sus artículos 170 a 177 regula la figura jurídica de las notificaciones, aunque no en todos los aspectos, ya que sólo contiene una serie de disposiciones atinentes a las formalidades que deben cumplirse para efectuar, entre otras, las notificaciones personales, los emplazamientos, la primera cita al procedimiento y las citaciones a los peritos, testigos y terceros, y con relación a los aspectos no regulados permite, en su artículo 167, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles para normar las notificaciones que no deben ser personales, el momento en que deben hacerse las notificaciones, citaciones y emplazamientos, de aquel en que deben surtir efectos tales notificaciones, etcétera, de manera que la aplicación de dicho código adjetivo, además de regular diversos aspectos que no se establecen en la Ley Agraria en cuanto a la materia de notificaciones, es indispensable para complementar sus disposiciones. Ahora bien, si en los aspectos no consignados expresamente en la ley últimamente citada, debe recurrirse al invocado código procesal, es inconcuso que de igual manera puede aplicarse lo relativo a la posibilidad de impugnar tales notificaciones a través del incidente previsto en su artículo 319, máxime si se considera que las cuestiones incidentales no son ajenas a los procedimientos agrarios, pues en términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la ley que los regula es posible que surjan ese tipo de cuestiones, las que únicamente se encuentran constreñidas a resolverse en



los términos en que este propio dispositivo señala, es decir, deben decidirse de plano, conjuntamente con el negocio principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso resolverlas antes o que se refieran a la ejecución de la sentencia y sin sustanciar artículo de previo y especial pronunciamiento."

53. De la cual se observa –en esencia– que en los juicios agrarios sí es viable introducir, vía supletoriedad de leyes, la procedencia del diverso incidente de nulidad de notificaciones, establecido en el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

54. Sin embargo, dicho criterio jurisprudencial se considera **inaplicable** a la presente contradicción de criterios, en virtud de que en él se analizó la supletoriedad de la Ley Agraria, la que, a diferencia de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 192 sí preveía la existencia de incidentes, como se observa enseguida:

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

"La conexidad sólo procede cuando se trate de juicios que se sigan ante el mismo tribunal y se resolverá luego que se promueva, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación."

55. Por lo que en ese caso (Ley Agraria), las disposiciones con las que se colmaron sus deficiencias no contrariaron las bases esenciales del sistema legal de la institución o figura suplida; situación que sí sucedería respecto de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues –se insiste– su artículo 139 dispone, expresamente, que las resoluciones emitidas en ese juicio burocrático son inapelables, salvo el auto de admisión de la demanda.

56. De ahí que se considere inviable suplir a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la proce-



dencia del incidente de nulidad de notificaciones previsto en el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo.

57. Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia 2a./J. 101/2012 (10a.), 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*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1815, de rubro y texto siguientes:

"SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO. NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PARA PRORROGAR SUS NOMBRAMIENTOS. Para que proceda la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, tratándose de normas burocráticas locales, es necesario que éstas prevean la institución respecto de la cual se pretende tal aplicación y que aquélla no esté reglamentada, o bien, que su reglamentación sea deficiente; de tal manera que la falta de uno de estos requisitos provoca la inviabilidad de la aplicación supletoria de la norma a la que se acude. Por tanto, si la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios no prevé expresa ni implícitamente la figura de la prórroga en el ejercicio de los nombramientos de los servidores públicos, ya que en su artículo 16 establece el tipo de nombramiento a que pueden acceder los servidores públicos de esa entidad federativa y, con excepción del definitivo, que por su naturaleza es permanente, define el plazo en que habrá de ejercerse el puesto correspondiente, sin incluir en ese numeral ni en alguna otra disposición la prórroga de los nombramientos, es claro que la intención del legislador fue que los servidores públicos no se extiendan en la ocupación de sus puestos más allá del tiempo expresamente señalado en la ley; de ahí que resulta inaplicable supletoriamente el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: 'Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia.', porque se estaría introduciendo una institución no incluida por el legislador local, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal."

58. De igual modo, no se comparte lo afirmado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en cuanto sostuvo que admitir que no existe medio de impugnación alguno para controvertir las notificaciones



realizadas en el juicio burocrático local, porque no lo prevé así la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; implicaría que tampoco puede reclamarse la notificación de un laudo, a pesar de que los Tribunales Colegiados de Circuito están imposibilitados para verificar esa cuestión.

59. En virtud que se considera que la jurisprudencia 2a./J. 125/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación partió de la base de los casos en que la legislación ordinaria sí prevé el incidente de nulidad de notificaciones, como sucede con la Ley Federal del Trabajo, pues así lo establece expresamente en su contenido.

60. El criterio de referencia se encuentra publicado en la *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1249, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO EN MATERIA DE TRABAJO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AL ESTUDIAR LA OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DEL LAUDO RECLAMADO. La notificación es un acto procesal a cargo del órgano jurisdiccional ordinario que se encuentra revestido de formalidades legales, por lo que su documentación constituye un instrumento público que tiene una presunción de validez, al ejecutarlo un funcionario público en ejercicio de sus facultades y, por ende, una vez realizado, genera los efectos y consecuencias jurídicas que implica, por lo menos hasta que se demuestre la falta de cumplimiento de esas formalidades en su diligenciación y, en ese sentido, su ineficacia para demostrar la comunicación de un acto o resolución, desde luego, a través del medio de impugnación que permita analizar ese tipo de vicios. Así, la parte que no esté conforme con la notificación efectuada por el órgano jurisdiccional respecto del laudo que pretende combatir, tiene la carga procesal de impugnar dicho acto a través del incidente de nulidad de notificaciones (regulado por la legislación laboral), pues de lo contrario, esa actuación debe entenderse consentida, además de subsistente y con plenos efectos legales. Luego, el juicio de amparo directo no es el medio pertinente para determinar la legalidad o ilegalidad de la notificación practicada por el órgano jurisdiccional emisor del laudo reclamado, ni siquiera al realizar el estudio de la oportunidad de la presentación de la demanda, por lo que cuando exista



constancia de que se efectuó la notificación respectiva a determinada parte en el juicio laboral, los Tribunales Colegiados de Circuito deben atender a ella y a la fecha de su diligenciación para analizar la procedencia del juicio de amparo directo, específicamente para realizar el cómputo a efecto de determinar si se promovió oportunamente, sin que puedan hacer un análisis de las formalidades que en la práctica de dicha notificación se siguieron ni desconocer su existencia, pues ello implicaría someter a escrutinio un acto que no integra litis que, como se ha apuntado, se ciñe al análisis del laudo dictado en el juicio laboral y, en su caso, de las violaciones en el procedimiento que le dieron origen."

61. Además, que no debe perderse de vista que, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 119/2013 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que **sí** es jurídicamente válido que se analice en amparo directo la legalidad de la notificación del laudo, cuando no existe constancia en autos relativa a que el afectado se manifestó sabedor de la notificación mal practicada.

62. La precitada jurisprudencia se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1359, bajo el título y subtítulo siguientes:

"NOTIFICACIÓN EN MATERIA LABORAL. PARA ESTABLECER LA FECHA EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO DE AQUÉLLA CUANDO LA RECLAMA COMO VIOLACIÓN PROCESAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, DEBEN ANALIZARSE SÓLO LAS CONSTANCIAS DE AUTOS QUE ACREDITEN QUE SE MANIFESTÓ SABEDOR DE ELLA. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 65/2002 (*), estableció que para cumplir con la exigencia de agotar el incidente de nulidad de notificaciones debe considerarse el momento en el cual el afectado tuvo conocimiento de la violación procesal, pues si ello ocurrió antes de dictarse el laudo debió interponer el incidente de referencia previamente a acudir al juicio de amparo; en cambio, de haber conocido la violación después de emitido aquél, puede reclamarla junto con el laudo en amparo directo. Desde esa perspectiva, para analizar la violación procesal sustentada en la ilegalidad de una notificación practicada en el curso del procedimiento laboral, los únicos elementos a considerar para determinar la fecha en que el quejoso tuvo conocimiento de aquélla



son las constancias del juicio en las que se consigne que se manifestó sabedor de dicha notificación, en el entendido de que las notificaciones por boletín laboral efectuadas con posterioridad a la cuestionada no implican que el afectado se haya manifestado sabedor y, por ende, no son un elemento válido para establecer dicho conocimiento. En esa medida, se concluye que, de no existir en los autos constancia de que el afectado se manifestó sabedor de la notificación mal practicada, deben estudiarse los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo directo en los que controvierta la legalidad de la notificación respectiva; en cambio, de existir esa constancia debe calificarse de inoperante el concepto de violación relativo."

63. Finalmente, se considera que la postura sostenida (relativa a la inaplicabilidad de la supletoriedad de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en tratándose de medios de impugnación); procura un óptimo ejercicio del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 17 constitucional, toda vez que de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Amparo, los patrones equiparados estarán en aptitud de cuestionar –como violación procesal– la legalidad de las notificaciones que estimen lesivas a sus intereses y que hayan trascendido al sentido del fallo, sin necesidad de imponerles la carga de interponer, previo a la promoción del juicio de amparo directo, un medio de defensa no contemplado expresamente en la ley ordinaria.

64. Pues lo contrario conduciría al extremo de obligar a los patrones equiparados a que debieron haber vaticinado que serían sujetos a la exigencia de interponer un medio de impugnación no previsto en la ley de la materia, a fin (sic) que en el juicio de amparo directo se pudiera analizar la legalidad de las notificaciones que consideren hayan sido determinantes para el adecuado ejercicio de su garantía de defensa.

65. En las relatadas condiciones y, de conformidad con las consideraciones contenidas en la contradicción de tesis 357/2012, del índice de la Segunda Sala del Alto Tribunal, **no es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en el juicio burocrático.**



VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

66. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio relativo a que no es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en los juicios burocráticos.

VIII. DECISIÓN

67. Por lo antes expuesto, El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

68. PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

69. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur.

70. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley de Amparo.

71. Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, también vía correo electrónico, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes, respecto del resolutivo primero y sus consideraciones; y, por mayoría de votos, de la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate y



el Magistrado Emilio González Santander, contra el voto particular del Magistrado José Luis Caballero Rodríguez, respecto del resolutivo segundo y las consideraciones que lo sustentan, siendo ponente la primera de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de tribunal Jorge Iván Ávila Rivera, que autoriza y da fe.

El siete de marzo de dos mil veintitrés, el licenciado Jorge Iván Ávila Rivera, secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113 fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como CONFIDENCIAL, por tratarse de datos personales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 125/2016 (10a.) y P./J. 4/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 357/2012 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1475, con número de registro digital: 24363.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado José Luis Caballero Rodríguez en la contradicción de criterios 9/2023.

Respetuosamente me permito exponer las razones por las cuales, quien suscribe, no comparte las consideraciones adoptadas en el presente asunto.

I. Planteamiento del caso.

La problemática planteada en la presente contradicción de criterios se genera por el hecho de que, aparentemente, la ley local no contempla la posibilidad de impugnar una notificación en la secuela procesal de un juicio laboral burocrático.



La mayoría consideró establecer criterio en el sentido de que esta clase de actos no son atacables, pues no se encuentra previsto el incidente de nulidad de notificaciones ni expresa ni tácitamente, incluso, se sostiene que se trata de actos inatacables, en conformidad con lo establecido en el artículo 139 del ordenamiento local.

El criterio mayoritario construye esta determinación a partir de estimar que el incidente de nulidad de notificaciones debe considerarse un medio de impugnación con efectos similares a la revocación, en aplicación de lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.), la cual establece la imposibilidad de crear una institución impugnativa, pues ese no es el alcance de la supletoriedad de leyes.

Como se anotó, disiento de esas consideraciones.

Para explicar lo anterior, en principio es conveniente puntualizar que, efectivamente, se concuerda con la premisa planteada en el proyecto atinente a que, mediante la institución de la supletoriedad de leyes no es posible crear instituciones no previstas por el legislador ordinario o que, su intención fue vedarla de la ley adjetiva relativa, como lo es en el caso analizado por la Segunda Sala en la tesis de jurisprudencia indicada.

Sin embargo, en lo que inicialmente no se concuerda es en establecer una identidad *per se* entre un recurso y un incidente, pese a que pudiera entenderse como un medio de defensa, pero, como se explicará más adelante, ello surge en el ámbito regulador de la Ley de Amparo.

Conforme a la enciclopedia jurídica de la UNAM, los medios de impugnación son los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia. Es decir, se estima que se trata de un concepto amplísimo, que comprende, a cualquier actuación dentro del procedimiento.

En el mismo medio de consulta, el término *recurso* se encuentra definido como el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o tribunal de mayor jerarquía, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.



Por su parte, *incidente* se encuentra definido como los procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.

En el caso del incidente de nulidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2002-SS de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 65/2002, de rubro: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL. ESTE INCIDENTE, RESPECTO DE LAS PARTES QUE HAN COMPARECIDO, CONSTITUYE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EXCEPTO CUANDO LA PARTE AFECTADA SE ENTERA DESPUÉS DEL LAUDO." indicó que esta incidencia tiene las particularidades de ser considerada como un medio de defensa, precisamente al señalar:

"Ahora bien, debe considerarse para efectos del juicio de amparo como recurso ordinario o medio de defensa, el que reúna esencialmente las siguientes características: a) tener por objeto que el promovente del mismo pueda obtener la revocación o modificación de la resolución que lesiona sus intereses; b) debe estar establecido en la ley correspondiente; y, c) debe tener un procedimiento para su resolución.

"En esta tesitura, el incidente de nulidad en el juicio laboral satisface los requisitos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para estimar la existencia de un medio de defensa, ..."

Así, puede estimarse que el incidente de nulidad de notificaciones, **a pesar de que es un medio de defensa**, para efectos del juicio de amparo, con ello, de la observancia de los principios específicos que rigen su regulación, como el de definitividad, no necesariamente tiene las particularidades de un recurso. Se insiste, el recurso es una especie de los medios de defensa, mientras que los incidentes atañen a aspectos relacionados con cuestiones adjetivas ocurridas dentro del procedimiento.

Esta distinción se estima relevante, porque en la ejecutoria de la contradicción 357/2012 de la que deriva la jurisprudencia 2a./J. 45/2013 (10a.) se aprecia que el análisis realizado por el Máximo Tribunal del País se refiere a recursos específicamente, tanto es así, que se advierte lo siguiente:

"Así pues, una vez determinado que las diversas leyes mencionadas y transcritos sus preceptos en lo conducente, no contemplan de manera específica ni en forma tácita la existencia de un recurso en contra de los actos de ejecución de laudos y que existe una total omisión al respecto, y que la Ley Federal del



Trabajo sí prevé la revisión de los actos de ejecución en un capitulado específico; a fin de precisar si esta última normatividad puede ser aplicada supletoriamente a la local, cabe decir que siendo el recurso de revisión un medio de impugnación que tiene por objeto que los actos efectuados por los presidentes, actuarios o funcionarios en ejecución de laudos, sean revocados, modificados o anulados, esta Segunda Sala estima que si, en la especie, las leyes burocráticas de las distintas entidades federativas no contemplan dicho recurso de revisión como medio de impugnación, es inconcuso que no opera la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo que sí lo prevé, toda vez que tal supletoriedad no tiene el alcance de crear ese medio de defensa, pues su función es suplir deficiencias, es decir, la supletoriedad de leyes, salvo que así lo dispongan de manera expresa, no puede implicar la creación de recursos no establecidos en la legislación objeto de supletoriedad."

Esta distinción, se estima, desde luego, que atiende a la relevancia procesal que tienen los recursos, precisamente porque se trata de cuestiones no accidentales, sino trascendentes o que, al menos, para efectos del juicio de amparo, contemplan una afectación a la esfera jurídica de los particulares.

Esta distinción en el amparo es relevante, precisamente porque en el juicio constitucional rige el principio de agravio personal y definitividad que permean en el desarrollo del propio procedimiento extraordinario, incluso, para efectos de su procedencia.

En el caso de la afectación a derechos de los particulares, en los procedimientos ordinarios, los recursos atienden a esta finalidad, en donde se contempla la posibilidad de impugnar o no determinado acto, otorgando, incluso, un diseño procesal, piénsese por ejemplo, en los procedimientos uniinstanciales, como los juicios laborales.

En este supuesto, se considera que si se estableciera supletoriamente la posibilidad de apelar un laudo, el diseño procesal creado por el legislador evidentemente se modificaría de uniinstancial a biinstancial, que es en ese contexto en el que se estima que cobra relevancia la diferenciación de recurso, en el sentido estricto, de medios de impugnación, como un concepto general.

La relevancia de un incidente de nulidad de notificaciones, aunque mecanismo de defensa, no contempla la revisión de actos trascendentales, que hayan definido sustancialmente la esfera jurídica de los particulares, o de actos que, indirectamente lo hayan hecho; sino que se trata de una revisión de la legalidad de un acto de comunicación, es decir, en cualquier caso, se trata de un aspecto meramente procesal; de ahí que la inimpugnabilidad a que hace referencia el artículo 139 del ordenamiento local no se considere como un impedimento,



pues el texto normativo específicamente hace referencia a resoluciones, no a actos procesales.

Ahora, con independencia de lo anterior, en opinión de quien opina, la temática puede ser resuelta analógicamente en aplicación de lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 14/2001-SS, en sesión de 22 de junio de 2001 de la cual deriva la jurisprudencia 2a./J. 28/2001, registro digital: 189290, de contenido siguiente:

"NOTIFICACIONES EN JUICIOS AGRARIOS. ES PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN MEDIANTE EL INCIDENTE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 319 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY AGRARIA, PERO ACATANDO LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 192 DE ESTA LEY. Si bien es cierto que la Ley Agraria no establece de manera específica un mecanismo para impugnar las notificaciones omitidas o las que se hayan hecho indebidamente, también lo es que en sus artículos 170 a 177 regula la figura jurídica de las notificaciones, aunque no en todos los aspectos, ya que sólo contiene una serie de disposiciones atinentes a las formalidades que deben cumplirse para efectuar, entre otras, las notificaciones personales, los emplazamientos, la primera cita al procedimiento y las citaciones a los peritos, testigos y terceros, y con relación a los aspectos no regulados permite, en su artículo 167, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles para normar las notificaciones que no deben ser personales, el momento en que deben hacerse las notificaciones, citaciones y emplazamientos, de aquel en que deben surtir efectos tales notificaciones, etcétera, de manera que la aplicación de dicho código adjetivo, además de regular diversos aspectos que no se establecen en la Ley Agraria en cuanto a la materia de notificaciones, es indispensable para complementar sus disposiciones. Ahora bien, si en los aspectos no consignados expresamente en la ley últimamente citada, debe recurrirse al invocado código procesal, es inconcuso que de igual manera puede aplicarse lo relativo a la posibilidad de impugnar tales notificaciones a través del incidente previsto en su artículo 319, máxime si se considera que las cuestiones incidentales no son ajenas a los procedimientos agrarios, pues en términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la ley que los regula es posible que surjan ese tipo de cuestiones, las que únicamente se encuentran constreñidas a resolverse en los términos en que este propio dispositivo señala, es decir, deben decidirse de plano, conjuntamente con el negocio principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso resolverlas antes o que se refieran a la ejecución de la sentencia y sin sustanciar artículo de previo y especial pronunciamiento."

Como elementos distintivos, entre otros, que permiten estimar la aplicación del criterio contenido en esta ejecutoria son:



- La Ley Agraria no contempla específicamente la existencia de un incidente de nulidad de notificaciones.
- Este ordenamiento contempla las notificaciones sin establecer causas de anulación ni medios de impugnación.
- Se prevé la figura de la supletoriedad.

En el caso concreto la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios contempla la existencia de notificaciones, aunque no las regulaciones en cuanto a su tipo, formalidades, nulidades y procedimientos; lo mismo hace en cuanto a la figura de la supletoriedad.

Ahora, en la sentencia respecto de la cual, respetuosamente se disiente, se parte de la base de que la legislación local dispone la inimpugnabilidad de resoluciones en el procedimiento laboral de mérito, además de que no contempla la existencia de incidentes.

Al respecto, en primer término, debe señalarse que, en mi opinión, el punto a resolver no se centra en estos aspectos, es decir, la existencia o inexistencia de incidentes o medios de impugnación, sino que en el caso se aprecia una deficiencia reguladora en torno a las notificaciones, lo que encuentra justificación en el hecho de que el legislador ordinario previó la supletoriedad, con normas que sí contienen estos aspectos.

En principio, es cierto que el artículo 139 del propio ordenamiento legal contempla que las resoluciones que dicte el tribunal serán inapelables, excepto el auto de admisión de demanda, respecto del cual contempla el incidente de inadmisibilidad por demanda frívola e improcedente.

De esta forma, se insiste que la norma hace referencia a resoluciones, no actos procesales, aquí conviene recordar lo atinente a los medios de impugnación que contempla a los recursos como medios para impugnar resoluciones y los diversos actos procesales, dentro de los cuales puede encuadrarse a las notificaciones que no tienen aquella naturaleza, sino de meros medios de comunicación.

En otro aspecto, el análisis del precepto indicado, se estima que se trata de una cláusula cerrada referida a la impugnación –aquí se denomina apelables– de un determinado acto, a saber, el auto de admisión de demanda, respecto del cual contempla una vía particular, la incidental, con sus particularidades.



Se considera que en este precepto el legislador local optó por establecer una forma específica para el trámite de esta incidencia.

Sin embargo, el análisis de la norma permite concluir que no se prohíbe expresamente el trámite de incidentes, que no necesariamente deben tener como objetivo la revisión de actuaciones judiciales, a guisa de ejemplo, la acumulación, la incompetencia, la separación de juicios, personalidad, etcétera. Si el dispositivo estableciera que sólo se permite el incidente en cuestión o una redacción similar, en este caso, quizá, podría estimarse que se veda la existencia de incidentes, como se plantea en la propuesta.

Otro ejemplo que hace patente la existencia de una deficiencia en la regulación y no una prohibición de tramitar incidentes, al margen de que se trata de mecanismos indispensables para la resolución de asuntos, es la particularidad de que el artículo no contempla aspectos probatorios, lo que no significa que la regulación prohíba en esta incidencia ofrecer o desahogar pruebas, piénsese en que si se planteara una inadmisión de la demanda, a partir de un aspecto de falsedad de firmas, pudiera ser necesario el desahogo de una pericial; en este caso, de estimarse que la legislación no lo contempla, significaría que el legislador no estimó la necesidad del desahogo de un periodo probatorio.

Otro ejemplo, pudiera ser un incidente de liquidación que, al no contemplarse en la legislación, significaría que la ejecución del laudo sólo podría dictarse por lo específicamente determinado en el laudo, sin que pudiera realizarse actualizaciones o diversos aspectos, precisamente, porque, en la legislación local, no existen los incidentes.

Se resalta que para efectos de la supletoriedad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que la inexistencia de una figura procesal no necesariamente significa una imposibilidad para aplicar supletoriamente un ordenamiento procesal, como se aprecia en el caso de la inclusión de una figura no contemplada por la Ley de Amparo, e incluso la supletoriedad de la regulación en otras normas, como lo es cuando se trata de separación de juicios, determinado en la jurisprudencia P./J. 3/2021 (10a.), registro digital: 2023241, de contenido siguiente:

"SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ES COMPETENTE PARA RESOLVER ESTOS CONFLICTOS, BAJO LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA ACUMULACIÓN.



"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones diversas en cuanto a si los conflictos entre Jueces de Distrito generados por la separación de juicios en amparo indirecto deben resolverse por el Tribunal Colegiado de Circuito competente, o si son cuestiones meramente administrativas que deben ser resueltas conforme a los mecanismos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

"Criterio jurídico: La separación de autos, aun cuando no se encuentra prevista expresamente en la Ley de Amparo, es procedente dada su vinculación con la figura de la acumulación, de manera que los conflictos que se susciten deben ser resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito competente atendiendo a las mismas reglas.

"Justificación: La figura de la separación de autos no está prevista en la normativa del juicio de amparo, sin embargo, su aplicación se ha aceptado vía jurisprudencial, bajo las reglas de la figura de la acumulación. En ese sentido, cuando en una misma demanda de amparo se reclamen actos desvinculados entre sí, se podrá decretar de plano la separación de juicios, o bien, tramitar un procedimiento vía incidental, en términos de los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por ello, si llegara a existir oposición del juzgador respecto a quién se le envían los actos que se estiman desvinculados, deberá considerarse que se trata de un conflicto materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que deberá remitir los autos a su superior, comunicándolo al Juez de origen para que haga lo propio. Así, seguido el procedimiento correspondiente, el Tribunal Colegiado de Circuito competente deberá resolver sobre la procedencia o no de la separación, ordenando, si se estima procedente, mantener el estado de separación de los autos y devolverlos a los juzgados competentes para su resolución, o de negarse a la separación, regresar la totalidad de los autos al juzgador que originalmente previno."

Ahora, en la sentencia se expone que en torno a la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 28/2001 la Ley Agraria sí contempla la existencia de incidentes, de ahí la determinación del Máximo Tribunal del País, lo que lo hace inaplicable en el caso concreto de la contradicción.

Respetuosamente se considera que esta afirmación representa una incongruencia en la decisión, ya que efectivamente, el artículo 192 de tal ordenamiento legal contempla la existencia de incidentes, pero, debe resaltarse que este precepto



no lo hace desde el punto de vista de medios de defensa, sino como *las cuestiones incidentales* que surjan en el proceso. Es decir, conforme con la decisión de la mayoría no es admisible la existencia de ningún aspecto incidental, lo que, como ya se dijo, se considera incorrecto, pues es evidente que sí son necesarias algunas cuestiones que se ventilen a través de estos procedimientos accesorios, se reitera, como la liquidación del laudo. Siguiendo la posición de la mayoría, en este juicio sería imposible ejecutar un laudo, sino sólo por lo expresamente determinado, restringiendo la posibilidad de obtener actualizaciones de salarios, montos no determinados, etcétera.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 101/2012 (10a), que se invoca para justificar la inaplicación, la diversa de referencia, se refiere a cuestiones sustantivas de la relación de trabajo, no así de la existencia de la posibilidad de introducir a la legislación procesal, figuras necesarias, como la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya contempló, como se anotó con anterioridad.

Con independencia de lo anterior, se insiste en que se considera que la problemática de la presente contradicción no se refiere a la existencia de incidentes, sino a la indebida regulación de las notificaciones, lo que pudiera resolverse en aplicación del criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicado.

Aunado a lo anterior, debe resaltarse que el criterio de mérito, relativo a la aplicación de la tesis 2a./J. 28/2001, ya fue utilizado por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 83/2018 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.), registro digital: 2017808, que establece:

"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."

Así, con independencia de que lo relativo a los efectos que produciría un criterio en el sentido que este voto propone, pudiera referirse a un problema de retroactividad, lo cierto es que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó cuál es la solución, conforme se aprecia de la propia ejecutoria.

Lo anterior, además, respondería a lo que uno de los Tribunales Colegiados contendientes consideró en torno a la procedencia del juicio de amparo, en relación con el amparo directo o indirecto, respecto del cual, también disiento de la postura de la mayoría.

Efectivamente, en la sentencia, se considera que la notificación del laudo podría ser materia de análisis en el amparo directo; sin embargo, para sostener esta afirmación, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 119/2013 (10a.), de donde se expone que sí es posible analizar notificaciones en esta vía del juicio constitucional.

Respetuosamente se estima que se otorga un alcance incorrecto a la tesis. Este criterio hace referencia a la existencia de violaciones procesales dentro del procedimiento ordinario. Precisamente, debe recordarse que, en esta vía del amparo, esta clase de actos deben *prepararse*, cuando así proceda. Por ello, la lógica del criterio es que si no obra la constancia de notificación pueda el Tribunal Colegiado analizar de suyo su legalidad, en caso de que aparezca glosada en el expediente, sería necesario acudir al incidente de liquidación.



Esta solución no responde al planteamiento de la impugnación de la notificación del laudo, atento a las fases procesales en que se realizan y los efectos que produce.

En el caso de notificaciones procesales tienen consecuencias dentro de la propia secuela del procedimiento, términos, requerimientos, desahogo de pruebas, etcétera, lo que repercutiría, de ser el caso, en el sentido del laudo. En lo que se refiere a la notificación de la resolución que pone fin al juicio, su validez no sólo tiene que ver con el inicio del plazo para la promoción del juicio de amparo; sino que también tiene otras consecuencias, como lo es la ejecución del laudo, su prescripción, entre otros aspectos.

En el caso del primer aspecto, la impugnación de la notificación del laudo en amparo directo está expresamente vedada por la jurisprudencia 2a./J. 125/2016 (10a.)³ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se aprecia de su contenido:

"AMPARO DIRECTO EN MATERIA DE TRABAJO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AL ESTUDIAR LA OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DEL LAUDO RECLAMADO. La notificación es un acto procesal a cargo del órgano jurisdiccional ordinario que se encuentra revestido de formalidades legales, por lo que su documentación constituye un instrumento público que tiene una presunción de validez, al ejecutarlo un funcionario público en ejercicio de sus facultades y, por ende, una vez realizado, genera los efectos y consecuencias jurídicas que implica, por lo menos hasta que se demuestre la falta de cumplimiento de esas formalidades en su diligenciación y, en ese sentido, su ineficacia para demostrar la comunicación de un acto o resolución, desde luego, a través del medio de impugnación que permita analizar ese tipo de vicios. Así, la parte que no esté conforme con la notificación efectuada por el órgano jurisdiccional respecto del laudo que pretende combatir, tiene la carga procesal de impugnar dicho acto a través del incidente de nulidad de notificaciones (regulado por la legislación laboral), pues de lo contrario, esa actuación debe entenderse consentida, además de subsistente y con plenos efectos legales. Luego, el juicio de amparo directo no es el medio pertinente para determinar la legalidad o ilegalidad de la notificación practicada por el órgano jurisdiccional emisor del laudo reclamado.

³ Tesis publicada con el registro digital: 2013077 en la Décima Época, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1249.



ni siquiera al realizar el estudio de la oportunidad de la presentación de la demanda, por lo que cuando exista constancia de que se efectuó la notificación respectiva a determinada parte en el juicio laboral, los Tribunales Colegiados de Circuito deben atender a ella y a la fecha de su diligenciación para analizar la procedencia del juicio de amparo directo, específicamente para realizar el cómputo a efecto de determinar si se promovió oportunamente, sin que puedan hacer un análisis de las formalidades que en la práctica de dicha notificación se siguieron ni desconocer su existencia, pues ello implicaría someter a escrutinio un acto que no integra litis que, como se ha apuntado, se ciñe al análisis del laudo dictado en el juicio laboral y, en su caso, de las violaciones en el procedimiento que le dieron origen."

Por ello, es que la propia Segunda Sala determinó que sólo cuando se practique una nueva notificación es cuando podrá analizarse la oportunidad de la demanda, conforme a este nuevo acto, como se aprecia de la jurisprudencia 2a./J. 54/2017 (10a.), registro digital: 2014430, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA DE TRABAJO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AL ESTUDIAR EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, DEBEN TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA NUEVA NOTIFICACIÓN DEL LAUDO PRACTICADA CUANDO RESULTE FUNDADO EL INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES."

Aunque es cierto que en estos casos, la legislación prevé la existencia del incidente de nulidad, lo cierto es que ello no constituye una causa que amerite modificar las reglas del amparo directo, establecidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, en todo caso, debe atenderse a la naturaleza de la actuación, en este caso, una notificación realizada ya concluido el juicio, por ende, de no existir el incidente de nulidad, se entendería que pudiera proceder el amparo indirecto, sin necesidad de respetar el principio de definitividad, lo que se sustenta en la tesis 1a./J. 77/2006 de la Primera Sala visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, página 111, registro digital: 173621, que indica:

"AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA INTERLOCUTORIA QUE DECIDE EL INCIDENTE DE NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA. Del contenido del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo se sigue que el sistema de procedencia del amparo contra actos emitidos por autoridad judicial después de concluido un juicio, establece un distingo entre 1) los actos de ejecución de sentencia y 2) los que gozan de autonomía con relación a dicha ejecución. Con relación a los primeros, la



procedencia del amparo se posterga hasta el dictado de la última resolución del procedimiento respectivo (definida jurisprudencialmente como la que aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o la que declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento). Con relación a la segunda clase de actos, esto es, aquellos que son dictados después de concluido el juicio pero no vinculados con la fase ejecutiva, no se establece la prevención de postergar la procedencia del amparo y, por lo mismo, debe estimarse que el amparo indirecto es procedente de manera inmediata. Ahora bien, para determinar qué actos dictados después de concluido el juicio pertenecen a una u otra categoría, ha de establecerse cuándo inicia la ejecución de una sentencia. Ante la sentencia, la parte que ha sido vencida en juicio puede asumir una de dos actitudes: cumplirla o no cumplirla. En ambos casos es necesario que el Juez dicte, a instancia de parte, las medidas necesarias para lograr el contenido de la sentencia, aun en contra de la voluntad del vencido. En este orden, la interlocutoria que desestima el incidente de nulidad de la notificación de la sentencia definitiva si bien pertenece al ámbito de los actos dictados después de concluido el juicio, no pertenece a los dictados dentro de la fase propia de ejecución de sentencia, porque se refiere a un estadio independiente del en que la parte interesada excita al Juez de la causa a que inicie el procedimiento de ejecución. La finalidad del incidente de nulidad de la notificación de la sentencia definitiva, es nulificar el acto de comunicación procesal, que se estima viciado, a efecto de remediarlo. Como se puede apreciar, dicha resolución no pertenece a la esfera de la ejecución de sentencia, pues, primero, es independiente de la petición del interesado de que se cumpla con una sentencia; segundo, se dicta al margen de dicho procedimiento y, tercero, su efecto no es impedir propiamente la ejecución, sino nulificar un acto viciado. Así las cosas, debe concluirse que la sentencia interlocutoria que decide el incidente de nulidad de notificación de la sentencia definitiva no tiene la naturaleza de una resolución dictada dentro del procedimiento de ejecución de una sentencia y, por ello, puede ser reclamada vía amparo indirecto de manera inmediata, previo agotamiento del principio de definitividad."

Atento a las consideraciones anteriores, es que, quien suscribe disiente de las consideraciones y sentido en que se resolvió la presente contradicción de criterios.

El siete de marzo de dos mil veintitrés, el licenciado Jorge Iván Ávila Rivera, secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago



constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como CONFIDENCIAL, por tratarse de datos personales.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 125/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 65/2002, 2a./J. 28/2001, P./J. 3/2021 (10a.), 2a./J. 86/2018 (10a.) y 2a./J. 54/2017 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XVI, julio de 2002, página 259, con número de registro digital: 186512 y XIV, julio de 2001, página 467 y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas, 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas y 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 253 y Décima Época, Libros 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971 y 43, Tomo II, junio de 2017, página 835, respectivamente.

La parte conducente de las sentencias relativas a las contradicciones de tesis 36/2002-SS y 357/2012, citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 261, con número de registro digital: 17144 y Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1475, con número de registro digital: 24363.

Este voto se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. LOS ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y 762, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON INAPLICABLES SUPLETORIAMENTE A LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si era procedente suplir la mencionada legislación estatal, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad



de notificaciones en el juicio burocrático, pues mientras uno de los tribunales estimó que dicho incidente es improcedente, al no estar expresamente previsto en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; el otro tribunal concluyó que ese incidente es procedente, con fundamento en los artículos 762 a 764 de la Ley Federal del Trabajo, aplicados supletoriamente.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que no es jurídicamente posible que se supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en los juicios burocráticos.

Justificación: En la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 357/2012, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluyó que tratándose de la creación de medios de impugnación o recursos, es inaplicable la supletoriedad de leyes a que se refiere la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", salvo que esa circunstancia se encuentre expresamente determinada en la legislación a suplir (excepción que en el caso no acontece), en virtud de que dicha suplencia no tiene el alcance de crear medios de defensa que el legislador no tuvo intención de establecer, dado que su función consiste, precisamente, en suplir deficiencias y no en constituir una nueva institución jurídica ante una omisión legislativa total. Conclusión que se considera extensiva tratándose de la interposición del incidente de nulidad de notificaciones en el referido juicio burocrático, dado que posee los atributos y consecuencias procesales de un recurso, pues su finalidad es anular o revocar y reponer determinada notificación, por lo que su existencia debe estar expresamente consignada en la ley de la materia. Máxime que la promoción obligatoria del mencionado incidente, constituiría una carga procesal que traería aparejadas consecuencias trascendentes para las partes, como es que en un amparo directo promovido por la persona empleadora se tenga por no preparada la violación procesal relativa, en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo y, consecuentemente, se declare la inoperancia de los conceptos de violación respectivos, por lo cual no es jurídicamente factible que se



supla a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fin de establecer la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones en los juicios burocráticos de esa entidad federativa.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.L.CS. J/5 L (11a.)

Contradicción de criterios 9/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 22 de febrero de 2023. Mayoría de dos votos de los Magistrados Emilio González Santander y Rosa María Galván Zárate. Disidente: José Luis Caballero Rodríguez, quien formuló voto particular. Ponente: Rosa María Galván Zárate. Secretario: Jorge Iván Ávila Rivera.

Tesis y criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 738/2018, el cual dio origen a la tesis aislada III.3o.T.55 L (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN MATERIA LABORAL. AL NO ESTAR PREVISTO EN LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE CUALQUIER RECURSO O MEDIO DE DEFENSA [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 45/2013 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3512, con número de registro digital: 2020846; y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 267/2021.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 357/2012 y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1475 y XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, con números de registro digital: 24363 y 2003161, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MULTA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. EL APERCIBIMIENTO DE SU IMPOSICIÓN ES UN ACTO QUE, POR SU NATURALEZA, NO ES DE EJECUCIÓN IRREPARABLE, AL SER FUTURO DE REALIZACIÓN INCIERTA Y, POR ENDE, NO ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 5/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER
CIRCUITO. 17 DE FEBRERO DE 2023. TRES VOTOS DE LA
MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y DE LOS MA-
GISTRADOS JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO
GONZÁLEZ SANTANDER. PONENTE: EMILIO GONZÁLEZ SAN-
TANDER. SECRETARIA: ADRIANA MARÍA MINERVA FLORES
VARGAS.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, en sesión correspondiente al día **diecisiete de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven los autos de la contradicción de criterios **5/2023**, suscitada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia del Trabajo del Tercer Circuito.

I. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

1. El Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por los señalados órganos al resolver los asuntos indicados.

2. Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil veintidós, la presidencia del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de criterios número **2/2022**; en el propio acuerdo, estimó innecesario solicitar copias certificadas de las ejecutorias que motivaron los



criterios contendientes; sin embargo, solicitó el informe relativo a si los criterios continuaban vigentes; los cuales se tuvieron por rendidos mediante proveídos de veintiuno de junio y veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

3. El dieciséis de enero de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio nuevo; motivo por el cual, mediante acuerdo de trece de enero de dos mil veintitrés, se ordenó la remisión del presente asunto a este Pleno Regional.

4. Por auto de presidencia de uno de febrero de dos mil veintitrés, este Pleno Regional tuvo por recibido el expediente correspondiente a la contradicción de criterios **5/2023**.

5. Por acuerdo de la misma, se turnó el asunto a la ponencia B, cuyo titular es el Magistrado Emilio González Santander, para la elaboración del proyecto respectivo; y

II. COMPETENCIA

6. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, 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 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción II, inciso 4, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.



III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja número *****, determinó que el medio de impugnación es fundado porque el juicio de amparo indirecto, en contra del acto reclamado es procedente y el Juez de Distrito debió admitir la demanda; apoyándose, en lo que a este asunto interesa, en las siguientes consideraciones:

"En ese contexto normativo, se estima que, en el particular, la procedencia del juicio de amparo indirecto se debe analizar a la luz de la fracción V y no de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo en vigor, como al efecto lo hizo el Juzgado de Distrito en el proveído impugnado, dado que el acto reclamado: a) Es autónomo e independiente de la etapa de ejecución; y 2) Afecta de manera real y directa derechos sustantivos.

"En la inteligencia de que la autonomía e independencia del acto reclamado frente a la etapa de ejecución de laudo, deriva de que en él se requiere al patrón equiparado, aquí quejoso, para que acredite las gestiones que se encuentra realizando a fin de cumplir con el pago de las prestaciones laudadas, bajo apercibimiento de multa.

"En tanto que la afectación real y directa de derechos sustantivos se da en razón de que el apercibimiento de multa formulado al aquí quejoso lo coloca en una situación de ineludible cumplimiento, al haberse precisado la obligación impuesta (acredite de manera incuestionable mediante instrumento idóneo, las gestiones correspondientes que se encuentre realizando a fin de cubrir dentro del plazo concedido el pago al actor de los conceptos establecidos en la proposición segunda del laudo), así como el plazo para cumplirla (treinta días siguientes a la fecha en que le sea notificado el proveído). El monto de la multa (el



equivalente a cuarenta y cinco unidades de medida y actualización) y el fundamento de la sanción (artículo 143 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios).

"En efecto, al estar determinada con precisión la obligación impuesta a la demandada, así como el plazo para cumplirla, el monto de la multa y el precepto legal que establece la medida, es incuestionable que se afectan derechos sustantivos del quejoso; de ahí que válidamente puede ser impugnado inmediatamente mediante el juicio de amparo en la vía indirecta, sin esperar a que se haga efectiva la multa ..."

9. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****, determinó que el juicio de amparo indirecto promovido contra el auto que en el procedimiento de ejecución requiere el cumplimiento de una orden, bajo el apercibimiento de imponerle una multa, es improcedente porque no se trata de la última resolución emitida en ese procedimiento, apoyándose en las siguientes consideraciones:

"De ese modo, es correcto lo considerado por el Juez de Distrito, pues si cuando el quejoso acudió en demanda de amparo, se estaba sustanciando el procedimiento de ejecución en el juicio natural, es evidente que no podía intentar dicha vía, sino hasta que se dicte la última resolución en esa fase, siendo ésta la que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo laudado o se declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o bien, que ordene el archivo definitivo del expediente, contra lo que deberá impugnar, pudiendo en la misma demanda reclamar todas las violaciones cometidas durante ese procedimiento.

"En efecto, en caso de que el acto reclamado trascendiera al resultado de la última resolución en la fase ejecutiva, podrá impugnarse en amparo como violación procesal, pero hasta tanto se haya emitido dicha resolución.

"Sirve de apoyo la tesis que este Tribunal Colegiado comparte por las razones que le informan sustentada por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, publicada en la página 1236, Tomo XVI, correspondiente al mes de agosto de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de*



la Federación y su Gaceta, que dice: 'AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL AUTO QUE DEJE INSUBSISTENTE EL REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO, POR NO CONSTITUIR LA ÚLTIMA ACTUACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.' (La transcribe)

"Por tanto, como el referido acto reclamado se emitió dentro del procedimiento de ejecución de laudo, sin que tenga el carácter de 'última resolución', ya que no es aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, mucho menos ordena el archivo definitivo del expediente (supuestos en los cuales procedería el juicio de amparo biinstancial, de conformidad con la regla general), se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito.

"Y se afirma que no se trata de un acto de imposible reparación que afecte de manera directa derechos sustantivos ajenos a la cosa juzgada, pues no tiene como consecuencia transgredir inmediatamente alguno de los llamados derechos fundamentales del gobernado que tutela la Constitución Federal, como la vida, la integridad personal, la libertad o la propiedad ya que sólo es un medio para hacer cumplir el laudo ..."

V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

10. Este Pleno Regional determina que sí existe la contradicción de criterios planteada, conforme a las consideraciones siguientes.

11. En principio, es importante destacar que para que se configure una contradicción de criterios, resulta necesario que se cumplan algunos requisitos, a saber:

a) Que los tribunales contendientes examinen hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

b) Que los órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos planteados lleguen a conclusiones opuestas respecto a la solución que se dio a la controversia.



12. Por tanto, habrá contradicción de criterios cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que constituya un obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que los criterios jurídicos adoptados sobre el mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

13. Así lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, a la que se le dio difusión en la página 7 del Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto del año dos mil diez, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, localizable con el registro digital: 164120, cuyos rubro y texto son los siguientes:

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



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

14. Así, en el asunto que se estudia, de las conclusiones alcanzadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, se observa que el primero de los contendientes, esto es, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito consideró que el juicio de amparo promovido por el Ayuntamiento constitucional de Tonalá, Jalisco, resultaba procedente porque el acto reclamado es autónomo que afecta de manera real y directa derechos sustantivos, pues en él se requiere al patrón equiparado para que acredite las gestiones que se encuentra realizando a fin de cumplir con el pago de las prestaciones laudadas, con un apercibimiento de multa; en tanto que la afectación real y directa de derechos sustantivos se surte, en opinión de ese tribunal, porque el apercibimiento de la imposición de una multa lo coloca en una situación de ineludible cumplimiento, ya que se le precisó



la obligación impuesta dentro de un plazo determinado, el monto de la multa, así como el fundamento legal de la sanción.

15. En tanto que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito asumió una postura diversa, al considerar que el juicio de amparo en la vía indirecta es improcedente porque el acto reclamado no constituye la última resolución dictada en el procedimiento de ejecución, pues en ese acuerdo no se declaró cumplido el laudo, ni se determinó la imposibilidad jurídica para ello.

16. Lo que conduce a establecer que los tribunales participantes de la contradicción, efectivamente alcanzaron conclusiones opuestas.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

17. Establecida la existencia de la contradicción de criterios que plantean los tribunales contendientes, conviene señalar que el artículo 107, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, establece:

"... El amparo indirecto procede:

"I. ...

"II. ...

"III. ...

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.



"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

18. Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 29/2003, que se localiza publicada en la página 11 del Tomo XVII, correspondiente al mes de junio del año 2003 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 184221, cuyo rubro es: "AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA SU PROCEDENCIA, RESPECTO DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL JUICIO, DESPUÉS DE CONCLUIDO Y EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA.", estableció que lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso b) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, en su texto anterior, se desprenden dos reglas genéricas y una específica de procedencia del juicio de amparo indirecto.

19. La primera de dichas reglas genéricas consistente en que el juicio de amparo indirecto es procedente contra actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; los cuales han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellos que por sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los derechos fundamentales del gobernado y tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. La segunda de tales reglas genéricas se hace consistir en que el amparo en la vía indirecta procede contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo después de concluido el juicio, siempre que no se dicten en ejecución de sentencia, los cuales, de acuerdo con lo determinado por ese Alto Tribunal gozan de autonomía y no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son el arresto dictado como medida de apremio para vencer la contumacia de alguna de las



partes o la interlocutoria que fije en cantidad líquida la condena de que fue objeto el enjuiciado.

21. Y la regla específica que descansa en el propósito de impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de una sentencia definitiva y que consiste en que el juicio de amparo en la vía indirecta podrá promoverse contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en ejecución de sentencia, sólo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, con la posibilidad de reclamar en la misma demanda las violaciones cometidas durante el procedimiento y que hubieren dejado sin defensa al quejoso, y tratándose de remates, contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

22. Por tanto, ese Alto Tribunal determinó que a los actos dictados en juicio que causen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, no se les pueden aplicar las reglas que rigen para los actos dictados después de concluido el juicio y en ejecución de sentencia, pues de considerarlo así, el juicio de amparo indirecto sería procedente contra de (sic) todos los actos dictados dentro de un procedimiento, aun cuando no causen una ejecución de imposible reparación.

23. Y de igual manera a los actos dictados después de concluido el juicio o en ejecución de sentencia, no se les puede aplicar la regla de procedencia del juicio de amparo biinstancial que rige para los actos dictados dentro de juicio, porque bastaría con que se alegara que se le causa una ejecución irreparable, para que el juicio de amparo en la vía indirecta fuera procedente.

24. En ese orden de ideas, debe retomarse el contenido del numeral 107, fracción V, de la Ley de Amparo, en su texto actual, transcrito en párrafos anteriores, que dispone que el juicio de amparo indirecto procede contra actos en juicio, cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente **derechos sustantivos** tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

25. Así, en el caso resulta indispensable también acudir al texto del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, que establece:



" ... Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados **violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."

26. Así, debe considerarse que la Ley de Amparo determina con claridad que tiene la calidad de quejoso, aquella persona que afirma ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados viola los derechos previstos en el artículo 1o. de la propia legislación (derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte), estableciendo como requisito que con ello se produzca una afectación que no sólo debe ser real, sino también actual a su esfera de derechos, ya sea de manera directa o como consecuencia de su especial situación frente al orden jurídico.



27. De modo tal que para que el juicio de amparo sea procedente, en principio, debe existir un perjuicio a una persona física o moral (quejoso) que considere que un acto de autoridad lesiona su interés jurídico, el cual debe encontrarse debidamente acreditado y no suponerse o inferirse; de modo tal que la afectación traducida en daños o perjuicios que puede sufrir la persona debe ser real, actual y directa.

28. Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 168/2007, que se encuentra publicada en la página 225 del Tomo XXVII, correspondiente al mes de enero del dos mil ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, y que puede localizarse con el registro digital: 170500.

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados."

29. Del mismo modo, cobra relevancia la diversa jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), que estableció la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, que se hizo pública en «la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598, Décima Época, y con el registro digital: 2019456, que determina:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO,



CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, 'teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo', con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente."

30. Así, no queda lugar a duda que para la procedencia del juicio de amparo, es necesaria la ofensa o lesión que se ha hecho a los intereses o derechos a una persona, esto es, debe existir un interés jurídico que se ha trastocado, entendido éste como la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, al ser violentado por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para instar al órgano jurisdiccional correspondiente con la finalidad de que esa transgresión cese, con lo cual se justifica la afectación que debe resentir el quejoso, y que, conforme a lo establecido por el transcrito numeral 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, debe ser real y directa.

31. De ahí que para la procedencia del juicio de amparo, es indispensable la existencia de un perjuicio o afectación a la esfera de derechos del accionante



de amparo; empero, ese perjuicio debe tener las características esenciales consistentes en que debe ser real y actual, y sin que constituya un obstáculo que esa afectación sea directa o en virtud de la especial situación del quejoso frente al orden jurídico.

32. En esas condiciones, una vez que ha quedado establecido que para la procedencia del juicio de amparo es necesaria la existencia de una afectación real, directa y actual a los derechos de la persona que lo solicita; se atiende a que en los asuntos del conocimiento de los Tribunales Colegiados contendientes, el acto reclamado, en la vía de amparo indirecto, se hizo consistir en un acuerdo emitido dentro del procedimiento de ejecución, mediante el cual se apercibió a las quejas que, para el caso de no dar cumplimiento a lo ordenado, se les impondría una multa.

33. Luego, es necesario señalar que el artículo 61, fracciones XII y XXIII, de la Ley de Amparo, establece:

"... El juicio de amparo, es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

"...

"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."

34. Del mismo modo, debe retomarse lo establecido en el numeral 107, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, que fueron transcritos en párrafos antecedentes, y en los que se establece la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, y para el caso de actos de eje-



cución de sentencia sólo puede instarse la vía de amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo.

35. Así como contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

36. De ese modo, para estar en aptitud de determinar si en el caso que se dilucida el acto reclamado, genera una afectación real, actual y directa a los derechos de los quejosos, en términos de la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo, además de clarificar si ese acto que fue emitido en el procedimiento de ejecución de laudo, es de ejecución irreparable; al respecto, es necesario señalar que el juicio de amparo constituye un medio de control constitucional que sólo procederá en el caso de actos dictados por tribunales judiciales, contra aquellos que ocasionen un perjuicio en los términos anotados y siempre que los efectos de tal afectación sean de imposible reparación, por tratarse de un acto emitido después de concluido el juicio.

37. Así, es preciso indicar que en el caso de los apercibimientos de imposición de una multa como medida de apremio, se está frente a un acto cuya afectación no es real, directa y actual.

38. Esto es así, porque se trata de un acto futuro y de realización incierta, porque la actualización de la medida «de» apremio materia de afectación al quejoso, dependerá del actuar de la persona peticionaria del amparo, motivo por el que tampoco puede considerarse que el solo dictado del acuerdo de apercibimiento genere la inminencia de su ejecución, esto es, que se haga efectiva esa medida con la imposición de la sanción señalada en el acuerdo respectivo.

39. En relación con esa cuestión, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis aislada que se encuentra visible en la página 11 del Volumen CXXII, Primera Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, localizable con el registro digital: 257610, en la que ha establecido:



"ACTOS FUTUROS. La jurisprudencia de la Corte, respecto de que no procede el amparo contra actos futuros, no debe confundirse, en manera alguna, con lo expresado en la fracción IX, del artículo 107 constitucional, que no se refiere a actos futuros o probables, que habrán de ejecutarse en un tiempo más o menos próximo, sino a actos que están tratando de ejecutarse."

40. Así, como la diversa tesis aislada, localizable en los mismos tomo y página, pero localizable con el registro digital: 257611, en la que estableció:

"ACTOS FUTUROS. La jurisprudencia de la Suprema Corte sobre que los actos futuros no motivan el amparo, se refiere a los actos futuros e inciertos, pero no a actos que, aun cuando no se han ejecutado, se tiene la certidumbre de que se ejecutarán, por demostrarlo así los actos previos."

41. En ese sentido, resulta que para que pueda considerarse la existencia de una afectación real, directa y actual a la esfera jurídica del titular de un derecho, como lo establece el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, debe estarse frente a un acto cierto y terminante y no ante la suposición de que se ejecutará.

42. Así, en atención a que en los casos que motivaron la contradicción de criterios que se estudia el acto reclamado lo constituye aquel que apercibió a los quejosos, para que en caso de no dar cumplimiento a lo señalado en el propio acuerdo, se les impondría una multa como medida de apremio; quienes resuelven, consideran que el apercibimiento se encuentra conformado en dos momentos:

a) El primero, que se genera cuando una persona incurre en una infracción o desacato a una determinación o disposición legal; y,

b) El segundo, que se origina cuando la autoridad le conmina para que se ciña al cumplimiento de lo requerido o, de lo contrario, se le impondrá la sanción.

43. Lo que significa que la advertencia que constituye en sí mismo el apercibimiento, no se impone, sino que en todo momento, queda sujeto a que la persona requerida dé o no cumplimiento a la materia misma de lo solicitado, pues de ello dependerá su ejecución.



44. De lo antes expuesto, se sigue que aun cuando es verdad que un apercibimiento señala la imposición de una sanción a la persona que va dirigido, igualmente es verídico que para que esa imposición se ordene y ejecute, es indispensable que el infractor despliegue la conducta que derive en la consecuencia jurídica de su incumplimiento al deber determinado en el acuerdo o resolución en que se le apercibió.

45. Ese orden de ideas permite concluir que la naturaleza del apercibimiento es de realización futura e incierta, porque la imposición de la sanción que lo constituye depende de la conducta asumida por la persona a quien va dirigida, de modo tal que si cumple con lo ordenado, no se podrá hacer efectivo; en cambio, si no cumple, se hará efectivo lo determinado en el contenido de la prevención; todo lo cual se traduce en que en relación al apercibimiento de multa, no se decretará contra su destinatario de manera inmediata, como consecuencia del apercibimiento, sino que se encuentra condicionada a que el obligado cumpla o no con lo requerido, por lo que no es inminente, sino que, por el contrario, se trata de un acto incierto, pues no existe la certidumbre de su ejecución, ya que es posible que el requerido asuma la conducta ordenada, o que en su caso, la autoridad determine no concretar la sanción; de ahí que se trate de un acto futuro e incierto.

46. Del mismo modo, conviene señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 1/2013 (10a.), difundida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1426, Décima Época, localizable con el registro digital: 2003086, cuyo rubro es: "MULTA. EL AUTO QUE HACE EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO E IMPONE LA REFERIDA SANCIÓN NO ES UN ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO, AUN CUANDO NO SE HUBIERE IMPUGNADO DICHA PREVENCIÓN."; y que sirve como **orientadora** en este asunto, determinó, entre otras cuestiones, que la advertencia o apercibimiento de que se impondrá una multa en caso de no acatar una orden, es un acto autónomo y distinto del acuerdo que impone la referida sanción, ya que este último depende de la falta de acatamiento a la orden mencionada por parte del sujeto obligado; por lo que la imposición de la multa no deriva propiamente del auto en el que se apercibe con su aplicación, sino de la actuación y omisión del interesado.



47. Con ese matiz, el apercibimiento, por sí mismo, carece de ejecución y es un acto autónomo de aquel otro que impone la multa; entonces, no se actualiza un acto de molestia al promovente de amparo, ya que el contenido del acuerdo que contiene la advertencia, no implicará cambio o alteración alguna a su esfera de derechos, sino que, al ser autónomo, ello sucederá cuando se imponga o haga efectiva la sanción pecuniaria, lo que constituirá un acto diverso que igualmente será autónomo, en su caso, susceptible de impugnación.

48. Como consecuencia de lo anterior, el apercibimiento de multa, en caso de no cumplir con lo ordenado por una autoridad, aun en el procedimiento de ejecución de un laudo, no produce una afectación actual, real y directa al quejoso, como tampoco constituye un acto de molestia que pueda combatirse, desde luego, a través del juicio de amparo indirecto, porque esencialmente es un acto futuro y de realización incierta, conforme a todo lo anteriormente señalado, toda vez que la imposición de la multa no se decretará como una consecuencia directa e inmediata de la emisión del acuerdo o resolución que contiene el apercibimiento, sino que será condicional al acatamiento o incumplimiento que el requerido obligado le dé al mismo y a que la autoridad responsable determine hacer efectivo el apercibimiento, por ello, que no se tenga certeza de su ejecución y, como consecuencia, no puede considerarse que sea un acto de ejecución inminente.

49. En abono a lo anterior, el acto reclamado de que se trata a lo largo de esta ejecutoria, tampoco constituye uno de aquellos que debe considerarse de ejecución irreparable, conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, que se transcribió en párrafos antecedentes.

50. En atención a ello, es pertinente destacar que para determinar qué es un acto de imposible reparación, debe tomarse en cuenta que son así considerados aquellos que por su sola ejecución afectan de manera inmediata, cierta, real y actual alguno de los derechos contenidos en la Constitución, de forma tal que esa afectación no pueda ser reparada aun cuando se obtenga sentencia favorable.

51. Lo que evidencia que no pueden ser considerados como actos de imposible reparación, aquellos cuya consecuencia resulte una afectación a derechos adjetivos o procesales que sólo son formales y susceptibles de desaparecer



con el dictado de la sentencia y con ello, la esfera de derechos del quejoso, queda sin huella alguna de las afectaciones o violaciones adjetivas que se produjeron, en el caso, durante el procedimiento de ejecución.

52. Por otro lado, resulta ilustrativo en su parte relativa, la tesis aislada P. LVII/2004, que sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Tomo XX, correspondiente al mes de octubre del año dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con registro digital: 180415, en la que resolvió:

"ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Para determinar cuándo se trata de actos que por sus consecuencias dentro del juicio son de imposible reparación, según los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha partido de dos criterios orientadores para determinar la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto, a saber: el primero, considerado como regla general, dispone que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación cuando sus consecuencias afectan de manera directa e inmediata alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal, ya que la afectación no podría repararse aun obteniendo sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreversiblemente la violación de la garantía individual de que se trate; y el segundo, considerado como complementario del anterior, establece que los actos procesales o formales tienen una ejecución de imposible reparación cuando sus consecuencias afectan a las partes en grado predominante o superior. De no actualizarse ninguno de estos supuestos, en el orden previsto, será improcedente el juicio de amparo indirecto y el gobernado deberá esperar hasta que se dicte la sentencia de fondo para controvertir la posible violación cometida a través del juicio de amparo directo, según lo dispuesto en los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo."

53. De todo lo hasta ahora planteado, da pauta a determinar válidamente que, para la procedencia del juicio de amparo indirecto o biinstancial, es necesario que el acto reclamado afecte de manera directa, inmediata y actual derechos sustantivos; y que esa afectación no pueda repararse aun cuando se obtuviera sentencia o laudo favorable en el juicio o en el procedimiento de ejecución.



54. En tales condiciones este Pleno Regional arriba a la conclusión de que el acto reclamado consistente en el apercibimiento de imponer una multa, en caso de no cumplir con lo ordenado, es de realización futura e incierta y, por lo tanto, no cumple con el presupuesto establecido en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, consistente en la aseidad de una afectación real y actual, como tampoco es de ejecución irreparable conforme a lo señalado en el diverso numeral 107, fracción V, de la propia legislación en perjuicio del quejoso, por lo que el juicio de amparo indirecto es improcedente, porque no reúne el requisito de afectación a los derechos del solicitante de amparo.

55. En las relatadas circunstancias, se determina que el apercibimiento de multa en caso de no dar cumplimiento al laudo, por sí mismo, es un acto futuro e incierto que genera la actualización de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, toda vez que basta con analizar el contenido del escrito de demanda para apreciar con claridad en qué consiste el acto reclamado y advertir su naturaleza, además de que aun cuando se sustanciara el procedimiento de amparo, en el cual las partes pudieran aportar elementos de prueba al juicio, esa circunstancia no cambiaría, pues como se ha sostenido a lo largo de esta ejecutoria, la imposición de esa sanción pecuniaria, dependerá, en primer término, del actuar del quejoso; y, en segundo lugar, de lo que, en su caso, llegue a determinar la autoridad que requiere el cumplimiento del laudo.

56. Por tanto, el acto reclamado en los casos analizados por los Tribunales Colegiados que contienden en esta contradicción de criterios, se ubica en la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, relacionado con el numeral 5o., fracción primera, primer párrafo, y 107, fracciones IV y V, todos de la Ley de Amparo.

57. Y sin que, por otro lado, resulte un obstáculo a la anterior conclusión, la circunstancia de que la autoridad responsable, en el acuerdo o resolución que constituya el acto reclamado, señale con claridad, el requerimiento al que se debe dar cumplimiento, el plazo que se concede para ello, el número de unidades de medida y actualización (UMA), que se impondrán como sanción pecuniaria, por incumplimiento y su equivalente, en su caso, en moneda nacional, así como el fundamento legal en que se apoya el apercibimiento, en virtud de que aun con su determinación, el acto reclamado es de realización incierta, por todo lo que fue apuntado en párrafos antecedentes.



58. En similares condiciones resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en la jurisprudencia identificada con el número PC.I.L. J/14 L (10a.), que puede consultarse en la página 2321 del Libro 26, correspondiente al mes de enero del dos mil dieciséis, Tomo III, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010813, que es del rubro y texto siguientes:

"MULTA. APERCIBIMIENTO DE. NO PRODUCE UNA AFECTACIÓN ACTUAL, REAL Y DIRECTA, POR SER UN ACTO FUTURO E INCIERTO, QUE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. El apercibimiento de multa en caso de incumplimiento a lo ordenado por una autoridad no produce una afectación actual, real y directa al impetrante, conforme al artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, ni constituye un acto de molestia, por ser futuro e incierto, en razón de que la imposición de multa no se decreta como consecuencia inmediata del apercibimiento, sino que está condicionada a que el obligado cumpla o no con la medida, así como de que la autoridad decida llevar a cabo lo ordenado, por lo que no es inminente, al no existir certeza de que se va a ejecutar; lo cual actualiza la causa manifiesta e indudable de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral citado, pues basta el escrito de demanda para tener conocimiento de cuál es el acto reclamado y advertir su naturaleza, por lo que, aun sustanciándose el procedimiento no sería posible arribar a una convicción diversa con los elementos que pudieran aportar las partes; lo que da lugar al desechamiento de la demanda con fundamento en el artículo 113 de la misma ley."

59. En conclusión, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido en esta sentencia.

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 Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, en términos del último considerando de esta resolución.



Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis jurisprudencial que se establece a la Coordinación General (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, que integran la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate, así como los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Siendo ponente el último de los nombrados.

Firman electrónicamente los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con la secretaria licenciada Adriana María Minerva Flores Vargas, quien autoriza y da fe.

El dos de marzo de dos mil veintitrés, la licenciada Adriana María Minerva Flores Vargas, secretaria, con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de contiene (sic) datos que hacen identificable a las personas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) y PC.I.L. J/14 L (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. EL APERCIBIMIENTO DE SU IMPOSICIÓN ES UN ACTO QUE, POR SU NATURALEZA, NO ES DE EJECUCIÓN IRREPARABLE, AL SER FUTURO DE REALIZACIÓN INCIERTA Y, POR ENDE, NO ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones diversas respecto a si el acuerdo por el que una autoridad de trabajo realiza un apercibimiento de imposición de una multa en un procedimiento de ejecución de laudo es o no impugnabile en la vía de amparo indirecto; pues mientras uno de ellos sostuvo que sí es procedente, porque conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, se trata de un acto autónomo e independiente de la etapa de ejecución, que afecta de manera real y directa derechos sustantivos; el otro órgano jurisdiccional sostuvo que el juicio de amparo indirecto es improcedente, en virtud de que no se trata de la última resolución dentro del procedimiento de ejecución.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que el acuerdo por el que se apercibe a una persona en el juicio laboral, que de no cumplir con un mandato se hará acreedora a una multa, no constituye un acto que pueda ser reclamado en la vía de amparo indirecto, porque no es de imposible reparación, ya que se trata de un acto futuro de realización incierta y no violenta derecho humano alguno y, por tanto, no genera afectación actual, real y directa en la esfera jurídica del requerido.

Justificación: Conforme al artículo 107, fracción V, de la ley de la materia, el juicio de amparo indirecto procede contra actos en el juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Por otro lado, el artículo 61 de la propia legislación establece los casos en que el juicio de amparo es improcedente, y en sus fracciones XII y XXIII dispone que será improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la propia ley, y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución General de la República o del mismo cuerpo legal. Ahora bien, el artículo 5o. dispone que en el juicio constitucional tendrá la calidad de quejoso la persona que aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que con el acto reclamado se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.



De ese modo, debe considerarse que el acuerdo en que una autoridad de trabajo dicta, dentro de un juicio laboral, un apercibimiento a una persona, para el caso de no dar cumplimiento a un mandato, con imponer una multa, no constituye un acto impugnabile en la vía de amparo indirecto, en principio, porque por sí mismo no afecta derechos humanos ni las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto, porque la imposición de la sanción no se encuentra contenida en el propio acuerdo, sino que ese acto impositivo está condicionado al actuar del obligado requerido y de la propia autoridad, inclusive. De ahí que ese auto de apercibimiento, por sí mismo, no constituye uno de aquellos que tenga una ejecución irreparable, al ser un acto futuro de realización incierta, toda vez que si el obligado asume una conducta con la que acata la orden, la sanción pecuniaria no será impuesta y, por tanto, no se violentará derecho alguno de su esfera jurídica. En tanto que si por el contrario, su actuar es rebelde, aun cuando se impusiera la multa, el acuerdo que contiene la sanción puede ser impugnado en la vía correspondiente, pues ambos acuerdos resultan ser independientes y autónomos uno del otro.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.L.CS. J/3 L (11a.)

Contradicción de criterios 5/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 17 de febrero de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Emilio González Santander. Secretaria: Adriana María Minerva Flores Vargas.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver la queja 146/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 133/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

CONFLICTOS COMPETENCIALES. LOS PLENOS REGIONALES, EN SU COMPETENCIA ORIGINARIA, SON LEGALMENTE COMPETENTES PARA CONOCER SÓLO DE LOS SUSCITADOS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Hechos: Fueron recibidos diversos conflictos competenciales suscitados entre órganos jurisdiccionales del orden común en materia de trabajo, en razón de que las autoridades remitentes consideraron que la competencia para resolverlos correspondía al Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que la competencia de los Plenos Regionales con relación a los conflictos competenciales, se actualiza únicamente cuando los órganos jurisdiccionales entre los que se suscitan sean Tribunales Colegiados de Circuito.

Justificación: Del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021, se advierte que la competencia de los Plenos Regionales se regirá por lo dispuesto en las leyes y Acuerdos Generales que establecen su integración y funcionamiento; de la exposición de motivos de dicha reforma se obtiene que la creación de los Plenos Regionales tuvo como principal objetivo el apuntalamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional, lo que conlleva que se delegue el conocimiento de temas ajenos, como son los de mera legalidad, entre otros, los conflictos competenciales.



Así, derivado de la reforma constitucional, tanto en la Carta Magna, como en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se estableció un nuevo orden jerárquico de dicho Poder de la Unión, en el que los Plenos Regionales se sitúan en un lugar intermedio entre el Máximo Tribunal del país y los Tribunales Colegiados de Circuito; por tanto, es lógico que los Plenos Regionales asuman la carga que fuera competencia del Alto Tribunal, no así de los que se encuentran jerárquicamente después. Con base en estos postulados y de la interpretación armónica de los artículos 42, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 43 del mismo cuerpo normativo; 46 y 48 de la Ley de Amparo; y 12 del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, es dable concluir que la competencia de éstos, con relación a los conflictos competenciales, se actualiza sólo respecto de los suscitados entre Tribunales Colegiados de Circuito.

**PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,
CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN.**

PR.L.CN.1 L (11a.)

Conflicto competencial 1/2023. Suscitado entre el Segundo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Querétaro, con residencia en Querétaro y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México. 27 de febrero de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: María Enriqueta Fernández Hagggar. Secretario: Luis Daniel Castillo Valdivia.

Conflicto competencial 2/2023. Suscitado entre el Octavo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales, con sede en la Ciudad de México y el Segundo Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Querétaro, con residencia en Querétaro. 27 de febrero de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Jorge Toss Capistrán. Secretario: Luis Daniel Castillo Valdivia.

Conflicto competencial 6/2023. Suscitado entre el Juzgado Único Laboral con sede en el Municipio de San Juan del Río, Querétaro y el Segundo Tribunal Laboral



Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Querétaro, con residencia en Querétaro. 7 de marzo de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Guillermo Vázquez Martínez. Secretario: Aarón Alberto Salas Montiel.

Conflicto competencial 7/2023. Suscitado entre el Juzgado Especializado en Oralidad Laboral del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, con sede en Irapuato y el Tercer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Guanajuato, con residencia en Guanajuato. 9 de marzo de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: María Enriqueta Fernández Hagggar. Secretario: Aarón Alberto Salas Montiel.

Nota: El Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo VII, enero de 2023, página 6943, con número de registro digital: 5835.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LOS EXTINTOS PLENOS DE CIRCUITO. CONSERVA SU VIGENCIA Y ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA EN LOS CIRCUITOS RESPECTIVOS, ENTANTO NO SEA SUPERADA CONFORME AL SISTEMA ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 215 Y 216 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: En un conflicto competencial suscitado entre dos Tribunales Colegiados del mismo Circuito, con especialidad diversa, en un momento intermedio del conflicto, el extinto Pleno de Circuito, con competencia mixta, emitió una jurisprudencia que resolvió el fondo de la cuestión competencial.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que la jurisprudencia emitida



por los extintos Plenos de Circuito sigue vigente y es de observancia obligatoria en los Circuitos correspondientes, en tanto esos criterios no sean superados conforme al nuevo sistema establecido en los artículos 215 y 216 de la Ley de Amparo vigente.

Justificación: Si bien a la fecha están extintos los Plenos de Circuito, las jurisprudencias que emitieron durante su existencia están vigentes, porque ni en la Ley de Amparo, ni en los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamentan la creación y funcionamiento de los Plenos Regionales se dispone lo contrario, así como porque estos últimos, en términos del artículo 228 de la ley citada, no pueden apartarse de dichos criterios, ya que no fueron quienes los emitieron; por lo tanto, para que los aludidos criterios obligatorios dejen de tener vigencia, deben ser superados conforme al nuevo sistema que rige para ese efecto, a partir del 16 de enero de 2023, que es cuando materialmente iniciaron funciones los Plenos Regionales.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,
CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN.

PR.L.CN.2 K (11a.)

Conflicto competencial 3/2023. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, ambos del Quinto Circuito. 8 de marzo de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Guillermo Vázquez Martínez y Jorge Toss Capistrán. Ponente: María Enriqueta Fernández Hagggar. Secretario: Luis Daniel Castillo Valdivia.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de marzo de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

